K-Media

REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH SERTA GANTI RUGI KEPEMILIKAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

Dr. H. Noor Rohmat, S.H, M.Kn

DR.H. NOOR ROHMAT,SH.,M.Kn
BHINNEKA TUNGGAL IKA
NOTARIS & PPAT

REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH SERTA GANTI RUGI KEPEMILIKAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

Dr. H. Noor Rohmat, S.H, M.Kn

Penerbit K-Media
Yogyakarta, 2024

Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Kepemilikan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Berbasis Nilai Keadilan

Penulis: **Dr. H. Noor Rohmat, S.H, M.Kn**

ISBN: 978-623-174-339-8

Tata Letak: Tim
Desain Sampul: Tim

Diterbitkan oleh:

Penerbit K-Media
Anggota IKAPI No.106/DIY/2018
Banguntapan, Bantul, Yogyakarta.
WA +6281-802-556-554, Email: kmedia.cv@gmail.com

Cetakan pertama, Januari 2024
Yogyakarta, Penerbit K-Media 2024
15,5 x 23 cm, vii, 157 hlm.

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
All rights reserved

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari Penulis dan Penerbit.

Isi di luar tanggung jawab percetakan

KATA PENGANTAR

Keadilan menjadi pilar utama dalam perumusan kebijakan yang berkaitan dengan pengadaan tanah dan ganti rugi atas kepemilikan tanah untuk kepentingan umum. Buku ini merupakan sebuah langkah menuju arah yang lebih adil dalam memahami, mengkaji, dan merumuskan kebijakan terkait aspek vital ini.

Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah serta Ganti Rugi Kepemilikan Tanah untuk Kepentingan Umum yang Berbasis Nilai Keadilan adalah hasil dari kolaborasi yang mendalam antara para pemikir, praktisi, dan para pemangku kepentingan yang peduli terhadap penerapan keadilan dalam konteks pengadaan tanah. Buku ini tidak hanya menjadi bacaan yang informatif, tetapi juga merupakan sebuah panduan yang mencerahkan, membuka wawasan, serta memberikan sudut pandang yang luas dalam menggali isu-isu yang kompleks namun penting.

Dengan memberikan landasan yang kuat pada nilai keadilan, buku ini diharapkan mampu menjadi sumber inspirasi bagi para pembuat kebijakan, profesional hukum, akademisi, serta semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses pengadaan tanah. Melalui refleksi mendalam dan solusi yang diusulkan, diharapkan kita dapat memperjuangkan keseimbangan antara kebutuhan pembangunan yang berkelanjutan dengan keberlangsungan hak-hak masyarakat dalam kepemilikan tanah.

Penulis ingin menyampaikan apresiasi setinggi-tingginya kepada para kontributor yang telah memberikan pemikiran dan dedikasi mereka dalam merangkai karya yang sangat bernilai ini. Semoga buku ini tidak hanya menjadi bacaan, tetapi juga

menjadi pijakan bagi transformasi kebijakan yang lebih berkeadilan dalam pengadaan tanah.

Terakhir, buku ini hadir bukan sebagai akhir dari perbincangan, melainkan sebagai awal dari sebuah perjalanan panjang menuju sistem kebijakan yang lebih adil dan terkini dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Semoga buku ini memberikan kontribusi yang berarti dalam upaya kita mencapai tujuan bersama: keadilan bagi semua.

Terima kasih,

Dr. H. Noor Rohmat, S.H, M.Kn

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ii
DAFTAR ISI v
BAB I TANAH DAN SEJARAH PENGATURANNYA DALAM HUKUM 1
A. Pengertian Tanah Dan Sejarah Pengaturannya Dalam Hukum Positif 1
1. Periode Pra Kemerdekaan **3**
2. Periode Pasca Kemerdekaan **10**
BAB II HAK-HAK ATAS TANAH DALAM HUKUM PERTANAHAN 23
A. Ketentuan Hukum Pertanahan 23
B. Berakhirnya Hak Kepemilikan Tanah Dalam Hukum Positif 25
BAB III PENCABUTAN HAK ATAS TANAH DAN PENGATURANNYA DALAM HUKUM 29
A. Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Pengaturannya Dalam Hukum Positif 29
B. Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Perlindungan Hukumnya Dalam Hukum Positif 34
BAB IV PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH SERTA GANTI RUGI GUNA PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM SAAT INI 37
A. Sejarah Perkembangan Politik Hukum Pengadaan tanah serta ganti rugi Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum 37
1. Pada Masa Penjajahan Belanda **37**

2. Periodesasi Politik Pengadaan tanah serta ganti rugi Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia **44**
3. Pada Masa Penjajahan Jepang **53**
4. Pada Masa Kemerdekaan **55**
5. Pada Masa Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960..... **57**

B. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Saat Ini 60

1. Pelaksanaan Pengadaan tanah serta ganti rugi Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang..... **69**
2. Pelaksanaan Pengadaan tanah serta ganti rugi Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jaln Tol Semarang-Demak **84**

BAB V KELEMAHAN-KELEMAHAN DALAM PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH SERTA GANTI RUGI GUNA PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM SAAT INI 93

A. Kelemahan Pada Peraturan Perundang-Undangan 93
B. Kelemahan Pada Sistem Pelaksanaan Hukum 105
C. Kelemahan Berupa Pandangan Masyarakat Terkait Memaknai Sistem Ganti Rugi Tanah Yang Ada..... 111

BAB VI REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH SERTA GANTI RUGI PADA PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM..... 113

A. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Pada Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Beberapa Negara 113
1. Negara Amerika **113**
2. Negara Malaysia **114**
3. Negara Jepang **116**
B. Perbandingan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Pada Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Beberapa Negara Dengan Indonesia 116
C. Rekonstruksi Nilai Dalam Pelaskanaan Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Pada Pembangunan Untuk Kepentingan Umum 119
1. Konsep Negara Hukum Indonesia Dan Hukum Pertanahan Indonesia **119**
2. Formulasi Hukum Terkait Pelaskanaan Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Pada Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Berorientasi Pada Pancasila **128**
D. Rekonstruksi Hukum Pada Pelaksanaan Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Pada Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Berbasis Nilai Keadilan 136
DAFTAR PUSTAKA 151
PROFIL PENULIS 157

BAB I

TANAH DAN SEJARAH PENGATURANNYA DALAM HUKUM

A. Pengertian Tanah Dan Sejarah Pengaturannya Dalam Hukum Positif

Kata agraria berasal dari bahasa latin "*ager*" yang berarti tanah atau sebidang tanah. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Bahkan sebutan *agrarian laws* dalam *Black's Law Dictionary* seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan melakukan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya.[1] Adapun pengertian agraria menurut Andi Hamzah, Subekti, dan R. Tjitrosoedibio adalah masalah atau urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya.[2]

Sementara dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, biasa disebut UUPA, tidak memberikan penjelasan langsung mengenai agraria. Namun dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (2) UUPA bahwa yang menjadi ruang lingkup agraria adalah bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa agraria memiliki cakupan yang lebih luas dari sekedar tanah atau tanah pertanian seperti pengertian dari bahasa latin dan KBBI.

---

[1] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1*, Jakarta: Djambatan, cetakan ke-11 (edisi revisi), 2007, hlm. 5.

[2] Urip Santoso, Hukum Agraria Kajian Komperhensif, Jakarta: Kencana, 2012, hlm. 1.

Penjelasan agraria dalam UUPA memiliki makna yang sama dengan maksud agraria pada kamus hukum. Dengan pemakaian sebutan agraria dalam arti yang demikian luasnya, maka dalam pengertian UUPA hukum agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum agraria meruapakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur tentang hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk dalam pengertian agraria yang terdiri atas hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, hukum perikanan, serta hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.[3]

Hukum agraria berkembang sesuai perjalanan sejarahnya. Sejarah merupakan bukti dari sebuah perkembangan karena yang terjadi pada masa kini merupakan hasil dari yang telah dilalui pada masa lalu. Begitupun dengan hukum agraria, pengaturan yang ada saat ini merupakan hasil dari sejarah perubahanperubahan pengaturannya. Hampir semua unsur dalam kehidupan hukum negara ini merupakan hasil dari akulturasi budaya dan kebiasaan yang dibawa oleh bangsa-bangsa lain yang pernah masuk dan mendirikan pemerintahan di Indonesia. Pengaturan agraria sendiri telah melewati beberapa periode yang memberi pengaruh sangat besar pada ketentuan hukum agraria yang ada saat ini. Dalam sejarahnya, pengaturan agraria yang sangat erat dengan urusan pertanahan ini mengalami perkembangan yang diawali dengan pengaturan buatan penjajah yang menguasai sebagian besar wilayah tanah Indonesia (pra kemerdekaan), serta terus berkembang seiring bangsa Indonesia bebas dari penjajahan dan mulai membuat sendiri hukum agrarianya (pasca kemerdekaan).

[3] Boedi Harsono, Op, Cit, hlm. 8.

1. Periode Pra Kemerdekaan

Perkembangan hukum agraria sudah dimulai sejak zaman kerajaan, di mana tanah bukanlah benda yang diperdagangkan karena masih melimpahnya tanah-tanah yang belum dimiliki. Masyarakat pada masa kerajaan menjalani kehidupannya berdasarkan ketentuan raja.Sebagai pemimpin tertinggi dalam sebuah wilayah, raja berdaulat penuh atas semua hal yang ada dalam wilayah yuridiksinya. Begitupun dalam pengurusan tanah, raja telah menentukan batas dan bagian masing-masing bagi rakyatnya. Pola pembagian wilayah yang menonjol pada masa awal-awal kerajaan di Jawa adalah berupa pembagian tanah ke dalam beragam penguasaan atau pengawasan, yang diberikan ke tangan pejabat-pejabat yang ditunjuk oleh raja atau yang berwenang di istana.[4]

Masa kejayaan kerajaan-kerajaan mulai terganggu oleh bangsa Belanda yang berdatangan ke Indonesia sekitar abad 17 dengan alasan untuk berdagang dan mengembangkan perusahaan dagangnya. Sejarah hukum agraria kolonial pun diawali oleh perkumpulan dagang yang disebut *Veerenigde Ooost-Indische Compagnie* (VOC) antara tahun 1602-1799,[5] mereka diberikan hak untuk berdagang sendiri di Indonesia dari Pemerintah negeri Belanda (Staten General), yang sejak tahun 1602 itu VOC mendapat hak untuk mendirikan benteng-benteng serta membuat perjanjian dengan raja-raja Indonesia.[6]

---

[4] Gunawan Wiradi, Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir, Diterbitkan bersama oleh: Konsorsium Pembaruan Agraria (Jaksel), Sajogyo Institute (Bogor), AKATIGA Badnung), Edisi Baru, 2009, hlm. 66.

[5] Muchsin, Imam Koeswahyono, dan Soimin, Hukum Agraria dalam Perspektif Sejarah, Bandung: Refika Aditama, 2007, hlm. 9.

[6] Supomo dan Djoksutono, Sedjarah Politik Hukum Adat 1609-1848, Jakarta: Djambatan, Cetakan ke-4, 1955, hlm. 1.

VOC mulai menaklukan raja-raja dari kerajaan-kerajaan kecil dengan cara mengharuskan menandatangani perjanjian (*tractaat*) bahwa mereka (raja dan rakyatnya) harus tunduk dan patuh kepada VOC dengan sistem perdagangan *Verpelichte Leverantie* dan *Contingenten*, yaitu menyerahkan hasil bumi dengan harga yang sudah dipatok atau ditentukan dan hasil bumi yang diserahkan dipandang sebagai pajak tanah.[7] Kemudian hukum perdata Belanda (*Burgerlijk Wetboek*) mulai diberlakukan untuk seluruh wilayah kekuasaan VOC, penekanan raktek penegakkannya adalah pada perolehan tanah untuk hubungan keagrariaan bagi pengumpulan hasil bumi untuk dijual di pasaran Eropa.[8]

Dengan hukum barat itu, maka hak-hak tanah yang dipegang oleh rakyat dan raja-raja Indonesia tidak dipedulikan. Namun rakyat Indonesia masih dibiarkan untuk hidup menurut hukum adat dan kebiasaannya.[9] Seluruh lahan di daerah kerajaan yang berada di bawah kekuasaan VOC itu diklaim menjadi milik VOC sehingga bebas digunakannya, termasuk untuk dijual kepada pihak selain masyarakat Indonesia. Salah satu bentuk kegiatan penjualan tanah itu dilakukan melalui Lembaga Tanah Partikelir sejak tahun 1621, dengan dominasi pembeli dari pedagang kaya orang Arab dan Cina, namun tidak ada surat bukti jual beli karena pada masa itu belum ada pejabat notaris. Maka tanah partikelir itu dicatat dalam catatan „*eigendom*" milik Belanda.[10]

---

7 Muchsin dkk, *Op, Cit*, hlm. 10.

8 Herman Soesangobeng, Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria, Yogyakarta: STPN Press, 2012, hlm. 37.

9 Muchsin dkk, *Op, Cit*, hlm. 10.

10 Herman Soesangobeng, Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria, Yogyakarta: STPN Press, 2012, hlm. 37.

Situasi tersebut berjalan cukup lama, sehingga membuat rakyat Indonesia kehilangan hak-haknya sendiri atas tanah dan semakin miskin karena eksploitasi yang dilakukan VOC tehadap hasil pertanian rakyat. Kemudian pada tahun 1799, VOC terpaksa dibubarkan karena kerap kali berperang, kas kosong dan banyak hutang, serta banyak pesaing dari Inggris dan Perancis. Setahun kemudian, daerah dan hutang-hutang VOC diserahkan kepada Bataafsche Republiek, serta Indonesia sebagai tanah jajahan dijadikan bagian dari wilayah Negeri Belanda dengan status sebagai negara jajahan (*Nederlands Indie* – Hindia Belanda).[11]

Setelah bangkrutnya VOC pada awal abad ke-19, kekuasaan pemerintah Belanda dipatahkan oleh balatentara Inggris dan pada tahun 1811 Belanda harus menyerahkan Pulau Jawa kepada Inggris. Kemudian di bawah pemerintahan Raffles dibentuklah sebuah panitia dengan tugas melakukan penyelidikan statistik mengenai keadaan agraria, dan atas hasil penyelidikan itu Raffles berkesimpulan bahwa semua tanah adalah milik raja atau pemerintah Inggris (teori Domein). Raffles mewujudkan pemikiran tentang pajak yang dikenal dengan nama *Landren*t (pajak tanah). Landrent tidak langsung dibebankan kepada para petani pemilik tanah, para kepala desa diberi kekuasaan untuk menetapkan jumlah sewa yang wajib dibayar oleh tiap petani. Berdasarkan ketentuannya itu, penduduk pribumi hanya dianggap menumpang dan dibebani tanggung jawab untuk membayar pajak dalam pemakaian tanah raja atau pemerintah Inggris. Kemudian dengan dibentuknya perjanjian pada 13 Agustus 1814 antara Inggris dan Belanda, maka semua jajahan Belanda yang

[11] Muchsin dkk.,Op.Cit., hlm. 11.

diwaktu peperangan terakhir dididuki oleh Inggris akan dikembalikan kepada Belanda Memasuki masa pemerintahan Van den Bosch, pada tahun 1830 diterapkan sebuah sistem tanam paksa (*Cultuurstelsel*), yakni dengan pemiadaan pembayaran pajak dari para petani di desa namun digantikan dengan kewajiban menanami 1/5 tanahnya dengan tanaman seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu dan sebagainya untuk kemudian diserahkan kepada pemerintah (untuk di ekspor ke Eropa). Hasil pertanian tersebut diserahkan kepada pemerintah Belanda secara cuma-cuma, tanpa ada imbalan apapun.Kondisi ini semakin mengerdilkan hak agraria rakyat Indonesia sebagai pemilik asli tanah Indonesia.[12]

Rakyat Indonesia benar-benar dijadikan budak untuk memperkaya Belanda.Begitu banyak hasil kekayaan alam Indonesia dikeruk secara sia-sia karena para petani tidak mendapatkan imbalan atas hasil tanaman yang diberikannya pada Belanda. Sistem ini mendatangkan kritik habis-habisan, antara.[13] lain oleh Edouward Douwes Dekker (Multatuli), lalu akhirnya sebagai jawabannya dikeluarkan kebijakan *Regerings Reglement* yang dalam Pasal 64 dinyatakan bahwa Gubernur Jenderal dilarang menjual tanah kecuali tanah sempit bagi perluasan kota dan industri dan boleh menyewakan tanah berdasarkan *Ordonnantie* (peraturan) kecuali tanah hak ulayat.

Kebijakan itu digunakan untuk membina tata hukum kolonial dalam mengontrol kekuasaan dan kewenangan raja dan aparat eksekutif atas daerah jajahan. Dalam Hukum Pertanahan Belanda di Indonesia, pelaksanaannya dimulai secara sah sejak tahun 1848 ketika diberlakukannya

[12] *Loc, cit.*
[13] *Loc, cit.*

Undang-Undang Hukum Perdata Belanda (*Nederlands Burgelijk Wetboek-BW*) yang baru dan di Indonesia disebut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia (KUHP). Kodifikasi hukum berlangsung untuk pertama kali, BW berlaku khusus untuk golongan Eropa, kemudian berlaku juga untuk golongan Timur Asing (sejak tahun 1855), sedangkan untuk golongan Bumiputera berlaku hukum masing-masing (yakni hukum adat).

Mengenai pengaturan hukum adat terkait urusan keagrariaan, Ter Haar dan para muridnya yang belajar di Sekolah Tinggi Hukum di Jakarta (yang pada waktu itu bernama *Rechtshogeschool te Batavia*) mulai bekerja di lapangan untuk mencatat kaidah-kaidah sosial (adat) komunitas-komunitas dengan sanksi-sanksi. Van Vollenhoven telah menjelaskan sifat atau ciri khusus sebagai tanda-tanda pengenal Hukum Pertanahan dan Keagrariaan Adat Indonesia, yaitu:[14]

a. Masyarakat hukum dengan pimpinan dan warganya dapat dengan bebas menggunakan dan mengusahakan semua tanah hutan belukar yang belum dikuasai seseorang dalam lingkungan masyarakat hukum untuk membukanya, mendirikan perkampungan atau desa, berburu, mengumpulkan hasil hutan, menggembala dan merumput;
b. Orang asing hanya dapat melakukan hal-hal yang disebutkan sebelumnya setelah mendapatkan izin dari masyarakat hukum, karena setiap pelanggarannya dinyatakan sebagai suatu pelanggaran adat yang disebut "maling utan";

[14] *Loc, cit.*

c. Setiap orang asing, tetapi kadang-kadang terhadap warga masyarakat hukum pun, diharuskan membayarkan uang pemasukan, untuk dapat memungut dan menikmati hasil tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat;
d. Masyarakat hukum adat bertanggung jawab atas setiap pelanggaran hukum yang terjadi dalam wilayah masyarakat hukum adat;
e. Masyarakat hukum adat tetap berhak menguasai dan mengawasi tanahtanah pertanian dalam lingkungan masyarakat hukumnya; dan
f. Tanah masyarakat hukum adat tidak boleh dijual lepaskan kepada pihak lain untuk selama-lamanya.

Berkat perjuangan Van Vollenhoven dan Ter Haar serta para penerusnya, pada zaman Hindia Belanda itu hukum negara yang diterapkan (oleh badan-badan yudisial pemerintah kolonial) menjadi tidak–atau tidak banyak–menyimpang dari hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Dalam praktiknya, pelanggaran demi pelanggaran hukum dilakukan oleh pemerintah Belanda. Pemerintah acapkali mencabut hak milik tanah seseorang tanpa didasarkan ketentuan hukum karena penduduk pribumi tidak ditentukan sebagai pihak yang berhak atas hak milik dan ganti rugi atas tanah. Kemudian dengan semakin berkembangnya dominan ide liberalisme di bidang hukum, lahirlah *Regeelings Reglement* (RR) pada tahun 1854 yang dimaksudkan untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan eksekutif yang berada di tangan para administrator kolonial.

Menurut ayat (3) dari Pasal 62 RR menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut peraturan yang harus ditetapkan dengan peraturan umum.

Dalam hal ini tidak termasuk tanah-tanah yang dibuka oleh orang-orang Bumiputera, atau yang termasuk lingkungan suatu desa, baik sebagai tempat penggembalaan umum, maupun dengan sifat lain. Tujuan gerakan kaum liberal dalam bidang agraria ini adalah agar pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik mutlak (*eigendom*) untuk memungkinkan penjualan dan penyewaan, serta agar dengan asas domein pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah (erfpacht). Sebagai upaya untuk memperbesar keuntungan para pengusaha dan pedagang Belanda dari kekayaan alam Indonesia, akhirnya pada 9 April 1870 pemerintah Belanda meloloskan Undang-Undang Agraria yang selanjutnya dikenal sebagai Agrarische Wet yang diberlakukan untuk Jawa dan Madura serta untuk seluruh wilayah jajahan Hindia Belanda setelah lima tahun pembentukannya.[15] *Agrarische Wet Staatsblad* 1870 No. 55 berisi tiga pasal yang termaktub dalam Artikel 62 RR 1854 dan tambahan lima pasal baru. Selain itu, ada juga *Agrarische Reglement* (peraturan agraria) yang diterbitkan untuk mengatur hak milik pribumi di wilayah luar Jawa dan Madura.[16]

Pada ayat (4) *Agrarische Wet* 1870 disebutkan bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak erfpacht selama 75 tahun.Kemudian perihal ketentuan pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu yang penting adalah *Agararisch Besluit* (keputusan agraria) yang hanya berlaku di Jawa dan Madura, yang diundangkan

[15] Cornelis van Vollenhoven, *Orang Indonesia dan Tanahnya (De Indonesier en Zijn Ground)*, Yogyakarta: STPN Press, 2013, hlm. 16.
[16] Cornelis van Vollenhoven, *Op.Cit*., hlm. 168.

dalam Staatsblad 1870 No. 118, di mana dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa "….semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (*eigendom*), adalah hak domein negara." Domein negara artinya milik mutlak negara, biasa dikenal dengan Domein Verklaring.[17]

Rakyat Indonesia benar-benar berada pada masa ketidakadilan dengan terampas kemerdekaan dan haknya atas tanah mereka sendiri. Masa kolonial telah memperbudak rakyat sekaligus negara Indonesia untuk melayani kebutuhan orang-orang Belanda memperkaya diri dari hasil pertanian dan perkebunan Indonesia. Beberapa abad penjajahan kolonial itu telah menjadi bagian dari perjalanan hukum agraria yang sangat merugikan rakyat Indonesia. Memasuki masa Perang Dunia II antara blok barat dan blok timur, kedudukan Belanda mulai tergeser dan Indonesia jatuh di bawah kekuasaan penjajahan Jepang. Sejak tahun 1942 Jepang mengambil alih seluruh kekuasaan pemerintahan kolonial. Pemerintahan jepang mengeluarkan kebijakan yang mentolerir dan mendorong rakyat untuk menggarap tanah-tanah perkebunan dan tanah terlantar yang menimbulkan persepsi bahwa rakyat bisa memperoleh kembali tanah mereka yang dulu digusur oleh pemerintah kolonial Belanda. Namun tetap saja para petani penghasil padi dikenakan kewajiban menyerahkan hasil produksinya kepada pemerintah sebagai semacam pajak.[18]

2. Periode Pasca Kemerdekaan

Dalam bidang keagrariaan selama masa penjajahan terdapat dualisme hukum agraria yang berlaku yakni berdasarkan hukum adat yang melahirkan tanah hak milik

[17] Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ke-5, 2012, hlm. 48-49
[18] A. Ridwan Halim, *Hukum Agraria Dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan ke-2 1988, hlm. 27.

adat, tanah ulayat, tanah yayasan, tanah golongan dan sebagainya, serta berdasarkan hukum barat (kolonial) yang melahirkan tanah hak eigendom (hak milik), tanah hak opstal, tanah hak erfpacht, tanah hak gebruik (hak pakai), dan sebagainya. Terlepas dari penjajahan Jepang (1945), Indonesia mendapatkan kemerdekaannya. Para pemimpin bangsa mulai memikirkan untuk melakukan pembangunan hukum baru yang terlepas dari ketidakadilan hukum kolonial termasuk hukum agraria kolonial.

Pengaturan hukum agraria menjadi salah satu hal yang difokuskan untuk diubah dalam upaya memperbaiki tatanan pengaturan hak agraria masyarakat Indonesia dari ketidakadilan hukum kolonial. Beberapa peraturan yang dihasilkan antara lain terdapat Undang-Undang No. 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 tentang

Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, dan Undang-Undang No. 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria. Pemerintah Indonesia pun membentuk panitia Agraria yang mengalami beberapa kali pergantian, yakni Panitia Yogya (1948), Panitia Agraria Jakarta (1951), Panitia Suwahyo (1955), Rancangan Soenarjo (1958), dan Rancangan Soedjarwo (1960).

Pembentukan panitia tersebut diusung untuk menghasilkan sebuah hukum agraria yang berjiwa keindonesiaan. Setelah melalui proses selama 12 tahun, akhirnya terbitlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (biasa disebut UUPA) yang disahkan dan diundangkan sebagai

induk dari hukum agraria Indonesia. Dengan berlakunya UUPA, berarti telah dicabut segala peraturan hukum agraria kolonial yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu:[19]

a. "*Agrarische Wet*" (Staatsblad 1870 No. 55), sebagai yang termuat dalam pasal 51 "*Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie*" (Staatsblad 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
b. "*Domienverklaring*" tersebut dalam pasal 1 "*Agrarisch Besluit*" (Staatsblad 1870 No. 118); "*Algemene Domienverklaring*" tersebut dalam Staatsblad 1875 No. 119A; "*Domienverklaring* untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1874 No. 94f; "*Domeinverklaring* untuk keresidenan Menado" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1877 No. 55;
c. *Koninklijk Besluit* tanggal 16 April 1872 No. 29 (Staatsblad 1872 No. 117) dan peraturan pelaksanaannya;
d. Buku ke-II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai *hypotheek* yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini; "*Domienverklaring* untuk *residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo*" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1888 No.58.

Salah satu dasar pertimbangan dalam merumuskan UUPA ini adalah bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai

[19] *Loc, cit.*

yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong. Sebagai implementasi dari ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara sebagai penguasa bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia, maka dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA telah ditentukan bahwa hak menguasai dari negara yang dimaksud adalah memberi wewenang untuk:

a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Adapun tujuan dalam pembentukan UUPA ini dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (3), yakni bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Untuk menunjukkan kepemihakan terhadap rakyat dalam pengaturan UUPA ini, dapat dilihat dalam Pasal 11 dan 13. Dari berbagai ketentuan dasar tersebut, selanjutnya UUPA

juga menentukan mengenai hak-hak masyarakat atas tanah yang dapat dibedakan menjadi:

a. Hak milik (Pasal 20-27)
b. Hak guna usaha (Pasal 28-34)
c. Hak guna bangunan (Pasal 35-40)
d. Hak pakai (Pasal 41-43)
e. Hak sewa untuk bangunan (Pasal 44-45)
f. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan (Pasal 46)
g. Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara (Pasal 53) yakni hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian
h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara

Selain hak-hak yang disebutkan tersebut,terdapat hak-hak atas bagian lain dari tanah yakni terdiri dari hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan (Pasal 47) serta hak guna ruang angkasa (Pasal 48). Dengan pemberlakuan UUPA tersebut pemerintah mulai menata pembagian dan penguasaan struktur kepemilikan tanah Indonesia karena selama masa kolonial pola kepemilikan masyarakat atas tanah sangat tidak adil dan tidak teratur. Untuk menjalankan suatu redistribusi kepemilikan tanah, pemerintah membuat sebuah UndangUndang No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang disebut sebagai Undang-Undang Landreform Indonesia. Sejak program ini berjalan pemerintah berhasil mendistribusikan sekitar 800.000 hektar tanah kepada 850.000 kepala keluarga. Mengingat kekhususan dari perkara-perkara yang terkait dengan program tersebut, pemerintah Soekarno membentuk badan peradilan tersendiri yaitu Pengadilan *Landreform*

dengan dasar pembentukan Undang-Undang No.21 Tahun 1964. Namun kegiatan *landreform* ini tidak berlangsung lama seiring bergantinya pemerintahan dari Soekarno ke Soeharto pada tahun 1965. Bahkan Pengadilan Landreform pun akhirnya dihapuskan dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan *Landreform*. Pemerintah baru ini mempunyai kebijakan yang sama sekali lain, sehingga untuk jangka waktu yang cukup lama UUPA masuk peti es, sedangkan kebutuhan agraria di sektor lain mendesak, maka lahirlah pada masa awal orde baru berbagai undang-undang pokok lain yang kemudian membuat tumpang tindih dan rancunya masalah pertanahan.[20]

Kemudian untuk menarik minat para investor, pemerintah mulai membuat beberapa regulasi untuk membuka peluang eksplorasi tanah dan sumber daya alam di Indonesia. Sebagai langkah awal untuk memikat investor asing, tahun 1967 Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UU PMA) diberlakukan, selanjutnya lahir Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketnetuan Pokok Pertambangan serta berbagai undang-undang sektoral lain tentang minyak gas dan pengairan. Kebijakan pemerintah orde baru ini lebih fokus hanya kepada pembangunan dengan penguasaan tanah secara besar-besaran oleh negara untuk dieksplorasi dan dieksploitasi oleh para investor yang bermodal besar, namun hakhak dari masyarakat atas tanah jadi terlupakan. Ternyata undang-undang tersebut tidak menjadikan UUPA

[20] Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*, Diterbitkan bersama oleh: Konsorsium Pembaruan Agraria (Jaksel), Sajogyo Institute (Bogor), AKATIGA (Badnung), Edisi Baru, 2009, hlm. 86-87.

sebagai basisnya, regulasi-regulasi ini pun tumpang tindih dan inkonsisten satu sama lain. Selanjutnya dengan makin rumitnya masalah pertanahan dan makin besarnya keperluan akan ketertiban di dalam pengelolaan pertanahan, makin dirasakan keperluan akan adanya peraturan pelaksanaan UUPA yang menerapkan ketentuan lebih lanjut mengenai hak-hak atas tanah. Sebagai hak atas tanah yang masa berlakunya terbatas untuk jangka waktu tertentu (hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai), hak-hak tersebut memerlukan kejelasan mengenai beberapa hal antara lain mengenai persyaratan perolehannya, kewenangan dan kewajiban pemegangnya, dan status tanah dan benda-benda di atasnya sesudah hak itu habis jangka waktunya. Kejelasan itu sangat diperlukan untuk memberikan beberapa kepastian hukum, baik kepada pemegang hak, kepada pemerintah sebagai pelaksana UUPA, maupun kepada pihak ketiga

Beberapa peraturan pun mulai dibentuk untuk mengatur pelaksanaan perundang-undangan tentang pertnahan sebagai objek dasar agraria seperti Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria / BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Peraturan Menteri Negara Agraria / BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Perolehan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Peraturan BPN No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, dan sebagainya. Perjalanan UUPA selanjutnya terus diiringi dengan penerbitan perundang-undangan yang merupakan perluasan dari urusan keagrariaan di Indonesia, antara lain:

a. Terkait pertanahan.
   1) Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya,
   2) Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas anah dan Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah,
   3) Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UndangUndang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan,
   4) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

b. Terkait pertanian
   Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan,

c. Terkait perkebunan
   Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan,

d. Terkait perikanan
   1) Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia,
   2) Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UndangUndang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan,

e. Terkait pertambangan
   1) Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan,
   2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi,

3) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,

f. Terkait kehutanan

Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,

g. Terkait pembangunan

1) Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman,
2) Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil,
3) Undang-Undang No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

Begitu beragam hukum yang menjadi cakupan dari hukum agraria. Setiap pengaturan tersebut harus saling berkesinambungan karena pengaturan yang satu akan mempengaruhi pengaturan yang lainnya disebabkan kesamaan objek dasar pengaturan, yaitu tanah. Harus disadari bahwa bagaimanapun hukum merupakan suatu sistem, yang keseluruhannya tidak lepas dari nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Untuk itu, pengembangan suatu bidang hukum (yang dikatakan netral sekalipun) juga akan berpengaruh kepada bidang-bidang hukum lainnya. Misalnya, peraturan di bidang penanaman modal mempunyai keterkaitan dengan masalah hukum pertanahan, yang di Indonesia belum dapat disebut sebagai bidang yang netral. Meskipun hukum agraria tidak hanya membahas tanah, tapi umumnya perihal agraria ini lebih sering ditekankan pada unsur pertanahannya.Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai tempat berpijak di bumi ini menjadi

kebutuhan dasar dalam kehidupan manusia sebagai makhluk hidup.Setiap kegiatan sehari-hari selalu dilakukan di atas tanah, baik dengan menempatinya untuk bangunan dan jalanan sampai dengan mengolahnya untuk menghasilkan sesuatu yang bermanfaat. Pada kondisi tersebut, hukum agraria memiliki peran dalam pengaturan pelaksanaan norma-norma hukum pertanahan, tentang penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai benda tidak tetap yang melahirkan hak perorangan untuk menikmati hasil tanah baik oleh masyarakat maupun orang pribadi, maka haknya pun disebut hak agraria. Di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia yang bercorak agraris, tanah memberikan warna tersendiri bagi struktur masyarakatnya, seperti pernyataan seorang pakar:[21]

> "*Bukan saja karena kehidupan mayoritas penduduknya ditopang oleh tanah, tetapi dengan tanah itu pula kesadaran mereka terwujudkan, baik dalam bentuk kerja produktif maupun bentuk-bentuk kesenian serta kebudayaan lainnya. Secara singkat, seluruh bangunan pandangan hidup yang memberi arah bagi proses kemasyarakatan, bertolak dari dialektika kesadaran manusiawi dengan tanahnya*."

Pembicaraan mengenai hukum agraria ini tidak dapat dilepaskan dari hubungannya dengan hukum tanah dan hukum terkait benda-benda lain yang melekat bersama tanah (air, sumber daya alam, dan ruang angkasa).Walaupun banyak unsur pertanahan dalam agraria, namun cakupan hukum agraria sendiri sangat luas jika dibatasi hanya pada pertanahan.Pengaturan hukum agraria ini harus selalu dilihat secara menyeluruh, yakni mencakup urusan kepemilikan, penggunaan, atau penguasaan atas tanah dan

[21] Gunawan Wiradi, *Op, Cit*, hlm. 3.

segala sesuatu yang berada di atas tanah maupun yang terkandung di dalamnya.

Kedudukan tanah tersebut menjadi fokus terbesar yang akan sangat berpengaruh dalam hukum agraria karena ruang lingkup hukum agraria melekat dengan unsur tanah. Hukum tanah dan hukum agraria pun akan berjalan beriringan karena memiliki objek pengaturan yang sama (tanah), maka pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah perlu menjadi perhatian besar dalam pengaturan hukum agraria. Tanah memiliki hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu:[22]

a. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
b. Hak menguasai dari negara atas tanah;
c. Hak ulayat masyarakat hukum adat
d. Hak perseorangan atas tanah; meliputi hak-hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak jaminan atas tanah (hak tanggungan).

Berdasarkan pembagian hak tersebut, diperlukan sebuah wujud pengaturan yang akan menjadi pedoman dalam menggunakan hak-hak penguasaan atas tanah. Lalu hadirlah hukum tanah yang merupakan keseluruhan peraturan-peraturan hukum, baik tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan yang kongkrit dengan tanah.

Sebagai bagian dari hukum agraria, pengaturan hukum tanah harus disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dari hukum agraria. Sebagaimana ketentuan-ketentuan hukum tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan dengan tanah

[22] Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia : Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1994, hlm. 195.

sebagai sumber hukum utamanya, sedangkan ketentuan hukum tanah yang tidak tertulis bersumber pada hukum adat tentang tanah dari yurisprudensi tentang tanah sebagai sumber hukum pelengkapnya.

Hukum tanah yang dalam UUPA menganut konsep pemisahan hak atas tanah menggunakan asas hukum adat yaitu asas pemisahan horizontal, di mana tanah terpisah dari segala sesuatu yang melekat pada tanah, atau pemilik atas tanah terlepas dari benda yang terdapat di atas tanah, sehingga pemilik hak atas tanah berbeda dengan pemilik hak atas benda tersebut. Selanjutnya, Imam Sudyat menjelaskan asas pemisahan horizontal dalam hukum adat ini terlihat jelas dalam hak numpang yang menunjukkan bahwa dalam menumpang itu orang tidak ada sangkut pautnya dengan tanah tersebut, bahwa orang itu tinggal dalam rumah di atas tanah, terlepas dari tanah meskipun ia mempunyai rumah di situ, terlihat pula bahwa pohon-pohon dapat dijual dan digadaikan tersendiri terlepas dari tanahnya.[23]

Sayangnya, Maria S.W. Sumardjono menyebut UUPA mengalami degradasi.Pelbagai undang-undang sektoral di bidang sumber daya alam yang berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tapi tanpa merujuk UUPA. Menurut Maria, sudah banyak terbit peraturan pelaksana UUPA namun dua masalah mendasar masih tersisa, yakni belum tersedia cetak biru (blue print) kebijakan pertanahan yang komperhensif dan arah serta strategi penyempurnaan UUPA belum jelas.[24]

---

[23] Urip Santoso, *Op, Cit*, hlm. 11.

[24] Reforma agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah).Tujuannya untuk mengubah susunan masyarakat feodalisme dan kolonialisme, menjadi susunan masyarakat yang adil dan merata .http://skpm.fema.ipb.ac.id/spd/?p=428 (diakses pada tanggal 15 Juni 2020)

Hal itulah yang menjadi faktor pemacu timbulnya konflik agraria di asyarakat Indonesia. Oleh karena itu, perkembangan hukum agraria di Indonesia harus selalu diperhatikan dan diperbaiki untuk mencapai keadilan atas hak agraria bagi seluruh masyarakat Indonesia, sekaligus dalam rangka mewujudkan "reforma agraria" yang merupakan amanat dari TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Dengan demikian, kepastian hukum atas hak agraria setiap warga masyarakat Indonesia dapat diwujudkan dalam rangka menuju kesejahteraan rakyat Indonesia.

BAB II

HAK-HAK ATAS TANAH DALAM HUKUM PERTANAHAN

A. Ketentuan Hukum Pertanahan

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menguraikan bahwa :

> "*Atas dasar hak menguasai dari Negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orangorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum*."

Macam-macam hak atas tanah dimaksud dalam Pasal 4 UndangUndang Pokok Agraria lebih lanjut ditentukan dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu:

a. Hak Milik;
b. Hak Guna Usaha;
c. Hak Guna Bangunan;
d. Hak Pakai;
e. Hak sewa;
f. Hak membuka tanah;
g. Hak memungut hasil hutan;
h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara, sebagaimana disebut dalam Pasal 53 UUPA berisi tentang hak-hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu:
   1) Hak Gadai;
   2) Hak Usaha Bagi Hasil;

3) Hak Menumpang;
4) Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pengelompokan hak-hak atas tanah dalam dua kelompok, yaitu hak-hak atas tanah primer dan hak-hak atas tanah sekunder:

1. Hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara, antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara.
2. Hak atas tanah sekunder adalah yang bersumber dari hak pihak lain, antara lain : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa.[25]

Macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada instansi pemerintah dan instansi pemerintah apapun yang boleh mempunyai hak tersebut adalah sebagai berikut:

a. Hak Milik

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 hak milik dapat diberikan kepada bank milik pemerintah.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk perusahaan perkebunan, perikanan dan peternakan.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk mendirikan bangunan gedung.

d. Hak Pakai

[25] Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan 1 Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan II Sertifikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 1.

Hak Pakai untuk Instansi Pemerintah ada dua macam yaitu:

1) Hak pakai yang berlaku terus-menerus selama dipergunakan, dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah Otonom, jika tanahnya dipakai sendiri.
2) Hak Pakai selama jangka waktu 25 tahun, dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD, jika tanahnya dipakai sendiri untuk penggunaan non pertanian dan tidak untuk mendirikan bangunan gedung.

e. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara, BUMN, Pemerintah Daerah Otonom dan BUMD, jika tanah asetnya itu dimaksudkan selain untuk dipergunakan sendiri.

B. Berakhirnya Hak Kepemilikan Tanah Dalam Hukum Positif

Hapusnya hak milik atas tanah menurut hukum positif diatur di dalam Pasal 18, Pasal 21 ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 27 UUPA No. 5 Tahun 1960 dan Pasal 3 dan 4 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Pasal 18 UUPA menyatakan dengan tegas bahwa:

> "*Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.*"

Kemudian Pasal 21 ayat (3) UUPA dengan jelas juga menyatakan bahwa:

> "*Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan*

tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undangundang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung."

Selanjutnya Pasal 26 ayat (2) UUPA dengan tegas juga menyatakan bahwa:

"*Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatanperbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.*"

Kemudian Pasal 27 UUPA dengan sangat jelas juga menyatakan bahwa:

Hak milik hapus bila :

a. tanahnya jatuh kepada Negara :
    1. karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18;
    2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;

3. karena diterlantarkan;
4. karena ketentuan pasal 21 ayat (3) dan pasal 26 ayat (2).

b. tanahnya musnah.

Pasal 3 dan 4 PP No. 36/1998 mengatur mengenai kriteria tanah terlantar yaitu;

(1) tanah yang tidak dimanfaatkan dan/atau dipelihara dengan baik.
(2) tanah yang tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan, sifat atau tujuan dari pemberian haknya tersebut.

BAB III

PENCABUTAN HAK ATAS TANAH DAN PENGATURANNYA DALAM HUKUM

A. Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Pengaturannya Dalam Hukum Positif

Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut:

> "*Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut*."

Pada tahun 2012 pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Ketentuan Pasal 1 angka 2 mendefinisikan pengadaan tanah yaitu "*pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak*"

Beberapa pendapat para sarjana mengenai pengadaan tanah dikutip sebagai perbandingan, antara lain:

a. Boedi Harsono

"*Perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya*."

b. Gunanegara

"*Proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada diatasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum*."

Berdasarkan definisi-definisi diatas, pengadaan tanah terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

a. Perbuatan hukum berupa pelepasan hak atas tanah menjadi tanah negara;
b. Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum;
c. Perbuatan hukum didasarkan pada musyawarah dan kesukarelaan;
d. Disertai ganti rugi yang adil dan layak.

Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.[26]

Pembangunan pertanahan tidak lepas dari pemahaman tentang kepentingan umum. menurut John Salindeho belum ada definisi yang sudah dikentalkan mengenai pengertian kepentingan umum, namun cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Oleh Karena itu

[26] Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), Hlm. 6

rumusan demikian terlalu umum, luas dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat dijadikan pegangan sambil menanti pengentalannya yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar azas-azas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta wawasan Nusantara.[27]

Sedangkan Menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum kepentingan umum adalah kepentingan Bangsa, Negara dan Masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Sebelum berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka landasan yuridis yang digunakan dalam pengadaan tanah adalah Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Pelaksanaan pengadaan tanah menurut Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dalam pengadaan tanah dikenal istilah pembebasan tanah, yang berarti melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang atau penguasa atas tanah dengan cara memberikan ganti rugi. Sedangkan di dalam Pasal 1 butir 2 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa: "*Pelepasan atau penyerahan hak adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah*."

[27] Boedi Harsono, Op Cit, Hlm 1

Kemudian untuk musyawarah itu diatur dalam butir ke 5 (lima) yang menyatakan bahwa: "*Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar, dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas sikap kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian*".

Setelah berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 istilah tersebut berubah menjadi pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah. Oleh karena itu, segi-segi hukum materiilnya pelaksanaan pelepasan hak atau pelepasan hak atas tanah pada dasarnya sama dengan pembebasan tanah, yaitu Hukum Perdata.

Dengan perkataan lain bahwa keabsahan atau ketidakabsahan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagai cara pengadaan tanah ditentukan ada tidaknya kesepakatan diantara kedua belah pihak yang berarti sah tidaknya perbuatan hukum yang bersangkutan, berlaku antara lain syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata.[28]

Perbedaannya hanya terdapat pada segi-segi intern administrasinya yaitu pembebasan tanah pada umumnya berdasarkan pada Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, sedangkan pelepasan atau penyerahan hak-hak atas tanah berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993.[29]

Secara hukum kedudukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, yaitu sebagai peraturan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang didalamnya mengatur mengenai ketentuan-ketentuan mengenai tata cara untuk memperoleh

---

[28] Boedi Harsono, Aspek-Aspek Yuridis Penyediaan Tanah Dalam Rangka Pembangunan Nasional (Makalah: 1990), Hlm. 4.

[29] Oloan Sitoros dan Dayat Limbong, Op cit , Hlm. 19.

tanah dan pejabat yang berwenang dalam hal tersebut. Menurut Boedi Harsono, oleh karena Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan suatu peraturan intern-administrasi, maka tidak mengikat pihak yang mempunyai tanah meskirpun ada rumusan yang memberi kesan demikian, dan karena bukan undang-undang, maka tidak dapat dipaksakan berlakunya pada pihak yang mempunyai tanah.

Oleh karena tidak dapat dipaksakan, maka sebagai konsekuensi dari keputusan administrasi negara yang dimaksud untuk menyelesaikan ketidaksediaan pemegang hak atas tanah terhadap besarnya ganti kerugian bukan merupakan merupakan keputusan yang bersifat akhir atau final. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang menyatakan bahwa "*apabila upaya penyelesaian yang dit empuh Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah, dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan ke tempat lain, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dn Benda-benda diatasnya*".

Selain itu Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya yaitu Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 yang memiliki kekurangan atau kelemahan khususnya hal-hal yang mengenai pihak-pihak yang boleh melakukan pembebasan tanah, dasar perhitungan ganti rugi yang didasarkan pada harga dasar, tidak adanya penyelesaian akhir apabila terjadi sengketa dalam pembebasan tanah, khususnya mengenai tidak tercapainya kesepakatan tentang pemberian ganti rugi.

Oleh sebab itu kedudukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 sebagai dasar

hukum formal dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang pada waktu berlakunya Permendagri Nomor 15 tahun 1975 disebut pembebasan tanah. Namun, seiring berjalannya waktu Keppres Nomor 55 tahun 1993 kemudian digantikan dengan Peraturan baru dengan tujuan mencari jalan untuk meminimalisir potensi konflik yang mungkin timbul dalam implementasi pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum dan perubahan pertama Perpres Nomor 40 Tahun 2014 dan perubahan kedua Perpres Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

B. Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Perlindungan Hukumnya Dalam Hukum Positif

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 74, bentuk ganti rugi dapat berupa:

a. Uang;
b. Tanah pengganti;
c. Permukiman kembali;
d. Kepemilikan saham;
e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Sedangkan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Luasnya Kurang Dari Satu Hektar menurut Peraturan

Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 59 ayat:

1. Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi pengadaan tanah secara langsung ditetapkan berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik.
2. Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berpedoman pada NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan di sekitar lokasi.

Sebagaimana mana tersebut maka penuliskan menguraikan pendapat John Salindeho mengenai pengertian harga dasar dan harga umum setempat atas tanah yang terkena pembebasan hak atas tanah.

Karena dikatakan Harga dasar atau NJOP maka harus menjadi dasar untuk menentukan hargatanah/uang ganti rugi untuk tanah. Sedangkan harga umum setempat diartikan suatu harga tanah yang terdapat secara umum dalam rangka transaksi tanah di suatu tempat.[30] Boleh dikata harga umum yaitu setempat atau harga pasaran adalah hasil rata-rata harga penjualan pada suatu waktu tertentu, sedangkan tempat berarti suatu wilayah/lokasi didalam suatu kabupaten/kota dapat saja bervariasi menurut keadaan tanah, harga dasar yang tumbuh dari dan berakar pada harga umum setempat, ditinjau harga umum tahun berjalan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka perlu kiranya dikemukakan pendapat Boedi Harsono yaitu bahwa hak milik atas tanah yang diperlukan itu dilepaskan oleh pemiliknya setelah ia menerima uang ganti kerugian dari pihak yang mengadakan pembebasan, ganti rugi tersebut sudah barang tentu

[30] Ter Haar, dikutip dari John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan (Jakarta, Sinar Grafika 1987), Hlm 62

sama dengan harga tanah sebenarnya.[31] Jadi jelas bahwa pengertian uang ganti itu sama dengan harga tanah.

Dari uraian tersebut yang menjadi subtansi ganti rugi harus didasarkan diantaranya:

a. didasarkan pada produk hukum putusan yang bersifat mengatur;
b. ganti rugi baru dapat dibayarkan setelah diperoleh hasil keputusan final musyawarah;
c. mencakup bidang tanah, bangunan serta tanaman yang dihitung berdasarkan tolok- ukur yang telah disepakati;
d. wujud ganti rugi: uang dan/atau tanah pengganti dan/atau pemukiman kembali, gabungan atau bentuk lain yang disepakati para pihak.

[31] Boedi Harsono, dikutip dari John salindeho, Op cit, Hlm 66

BAB IV

PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH SERTA GANTI RUGI GUNA PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM SAAT INI

A. Sejarah Perkembangan Politik Hukum Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Politik hukum ganti rugi di Indonesia dalam perkembangannya mengalami berbagai macam perubahan mendasar yang sejalan dengan perubahan nilai-nilai hukum di Indonesia. Hal ini dapat terlihat dalam periodesasi perkembangan politik hukum pengadaan tanah serta ganti rugi guna pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia. Berikut akan di bahas lebih dahulu terkait periodesasi perkembangan politik hukum pengadaan tanah serta ganti rugi guna pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia:

1. Pada Masa Penjajahan Belanda

a. Periodesasi Ketentuan Pengaturan Terkait Kepentingan Umum Dalam Hukum Agraria Di Indonesia

Persoalan agrarian di masa kolonialisme Belanda sangatlah dilematis, hal ini dikarenakan pemerintahan kolonial yang sejak awal memang berniat melakukan monopoli terhadap kekuasaan tanah di tanah air. Hal itu juga dapat terlihat dalam persoalan pengadaan tanah serta ganti rugi guna pembangunan untuk kepentingan umum di masa pemerintahan kolonial Belanda. Pada perkembangannya perihal periodesasi politik hukum agraria di masa pemerintahan Belanda dimulai sejak 1602 pada masa V.O.C., namun demikian yang berkaitan dengan

periodesasi pengadaan tanah serta ganti rugi guna pembangunan untuk kepentingan umum dimulai pasca pemerintahan V.O.C. berikut akan dibahas lebih lanjut.

1. Periode Pemerintahan *Du Bus De Gisignies*

Pada masa penjajahan *du Bus de Gisigniesdi* tahun 1826 hingga 1830, terkait kedudukan tanah-tanah milik masyarakat kecil dikuasai oleh pemerintahan kolonial Belanda, dimana kaum masyarakat kecil yang hendak menggunakan tanah-tanah tersebut harus membayarkan sejumlah uang pajak tanah yang dinamai dengan landrante yang dimana uang pembayaran sewa tanah tersebut dinamai dengan pacht.Pada masa tersebut tidka terjadi pemisahan antara fungsi tanah untuk kepentingan umum dengan guna kepentingan pihak swata. Hal ini yang mengakibatkan persoalan pengadaan tanah serta ganti rugi guna pembangunan untuk kepentingan umum diatur secara sepihak dan otoritarian oleh pemerintahan *du Bus de Gisignies*.[32]

2. Periode Pemerintahan *Van Den Bosch*

Kemudian pasca pemerintahan pemerintahan du Bus de Gisignies, Belanda menghadapi masa sulit akibat dampak dari perang Eropa dan serangan pasukan Diponegoro. Hal ini memaksa van den Bosch untuk mencari cara guna membiayai kerugian pemerintahan Balanda di tahun 1930.

Pada akhirnya van den Bosch membuat formulasi kebijakan yang diperuntukan guna memperbudak masyarakat local guna memenuhi pasokan tanaman komoditi ekspor guna meningkatkan kebutuhan logistik pemerintah Negara Belanda pasca perang Eropa dan perang Diponegoro. Adapun kebijakan tersebut dinamai dengan

[32] Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kpentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 1-3.

"*Cultuurstelsel*" atau yang lebih dikenal dengan sistem tanam paksa.

Pada perkembangannya *Cultuurstelsel* tidak dapat berjalan dengan langgeng, pasca adanya perdebatan terkait fungsi dan kedudukan tanah, dimana satu kalang menganggap bahwa tidak perlu adanya pemisahan antara fungsi tanah guna kepentingan umum dan negara atau yang dinamai dengan bestuur dengan kepentingan akan tanah dari kalangan pedagang swasta. Sementara di kelompok lain menganggap bahwa peruntukan fungsi tanah haruslah berdasarkan keputusan pemerintah kolonial Belanda. Terkait kelompok kedua ini dianut oleh Dendels.[33]

Pada masa ini sama halnya dengan pemerintahan *du Bus de Gisignies* dimana tidak terjadi pemisahan antara fungsi tanah untuk kepentingan umum dengan kepentingan kalangan swasta akan tanah. Akibatnya perihal persoalan pengadaan tanah serta ganti rugi guna pembangunan untuk kepentingan umum diatur oleh pemerintahan kala itu secara otoriter dan feodal.

3. Periode Lahirnya *Agrarische Wet*

Pasca berakhirnya masa tanam paksa di Indonesia, penderitaan masyarakat pribumi belum berakhir.Pada abad ke-19 dengan lahirnya masa industrialisasi yang membuka pintu lebar bagi dominasi kaum pengusaha terhadap hukum termasuk hukum pertanahan di negara jajahan, telah mengakibatkan penderitaan baru bagi masyarakat pribumi.

Dominasi kalangan kapitalis pemodal besar tersebut di Indonesia kala itu dapat terlihat dengan lahirnya Agrarische Wet yang diundangkan dengan adanya Staatblad 1870 Nomor 55 pada 9 April 1870. Berbeda dengan periode

[33] *Ibid*, hlm. 3-5.

Cultuurstelsel dimana antara kepentingan umum akan tanah sertra kepentingan swasta akan tanah digabungkan dan berada di bawah pengaturan pemerintahan kolonial Belanda, Hal tersebut memberikan jalan bagi pihak swasta untuk menguasai tanah guna kepentingan usaha swasta melalui hak erfpacht. Hak erfpacht dimiliki selama 75 tahun.

Pada masa ini prinsip dasar dari kepentingan umum mengalami perubahan mendasar. Hal tersebut terlihat dalam perubahan ketentuan Pasal 62 Regerings Reglement Tahun 1854 yang diubah dengan ketentuan dalam Pasal 51 Indische Staatsregeling. Pada pasal tersebut dinyatakan bahwa:[34]

a) Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah;
b) Dalam larangan di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukan untuk perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan dagang;
c) Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah-tanah yang ada melalui pengaturan dalam *ordonnantie.* Tidak termasuk yang dapat disewakan adalah tanah-tanah milik pribumi hasil pembukaan lahan hutan, demikian pula terhadap tanah-tanah tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa;
d) Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian-pemberian tanah yang dapat melanggar hak pribumi;
e) Gubernur Jenderla tidak diperbolehkan mengambil tanah-tanah milik pribumi asalkan tanah tersebut

[34] *bid*, hlm. 5-6

merupakan hasil pembukaan lahan hutan dan digunakan untuk kepentingan pribadi, demikian pula terhadap tanah-tanah tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa. Kecuali untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 133 atau untuk penanaman tanaman-tanaman komoditi yang diperintahkan oleh penguasa melalui pengaturan yang jelas dan dengan ganti rugi yang layak;

f) Tanah yang dimiliki oleh masyarakat dengan hak pakai dengan turun-temurun atas permohonan pemiliknya yang sah dapat diberikan kepadanya dengan hak *eigendom,* dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan *ordonnantie*dan dicantumkan dalam surat *eigendom* miliknya, yaitu yang mengenai kewajiban terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai wewenangnya untuk menjual kepada orang pribumi.

Berdasarkan berbagai macam pernyataan di atas dapatlah diketahui bahwa pada Pasal 51 Indische Staatsregeling telah diatur ketentuan terkait pengadaan tanah serta ganti rugi guna pembangunan untuk kepentingan umum telah diatur pada waktu itu. Hal tersebut terlihat pada poin e Pasal 51 Indische Staatsregeling yang menyatakan bahwa:

> "*Gubernur Jenderla tidak diperbolehkan mengambil tanah-tanah milik pribumi asalkan tanah tersebut merupakan hasil pembukaan lahan hutan dan digunakan untuk kepentingan pribadi, demikian pula terhadap tanah-tanah tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa. Kecuali untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 133 atau untuk penanaman*

tanaman-tanaman komoditi yang diperintahkan oleh penguasa melalui pengaturan yang jelas dan dengan ganti rugi yang layak."

4. Periode Lahirnya *Domein Verklaring*

Pada dasarnya *domein verklaring* didasari atas adanya asas *L' ètat c'est Moi* yang berarti negara adalah saya yang berlaku pada saat sebelum adanya revolusi Eropa. Asas ini membuat tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya oleh seseorang dapat dikuasai secara langsung oleh penguasa. Hal tersebut juga terjadi di Indonesia, adanya pengauasaan tanah oleh Raja-Raja sebelum datangnya Pemerintahan Kolonial Belanda di kala itu telah menunjukan eksistensi asas *L' ètat c'est Moi* di kala itu.

Sesaat setelah penguasaan pemerintahan Belanda di Nusantara membuat penguasaan tanah oleh Raja-Raja di Tanah Nusantara secara otomatis dikuasai oleh pemerintahan Belanda yang dating dengan tujuan untuk menguasai SDA dan SDM di tanah air saat itu. Pengaturan terkait domein verklaring tertuang secara jelas dalam *Agrarische Besluit*. Dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit* berbunyi bahwa:

> *"Dengan tidak mengurangi dua ketentuan dalam Agrarische Wetbahwa segala bemberian tanah tidak boleh mendesak hak rakyat atas tanah, dan pencabutan hanya diperbolehkan untuk kebudayaan, pertanian, pemerintahan dengan diberi ganti kerugian maka tetap merupakan suatu asas bahwa semua tanah merupakan domein negara, kecuali tanah-tnaha yang oleh orang lain dihaki dengan eigendom atau agrarische eigendom."*

Berdasarkan ketentuan di atas terlihat bahwa Pasal 1 *Agrarische Besluit* menetapkan dengan tegas bahwa

terhadap tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya secara perorangan maka secara otomatis merupakan *domein* pemerintah Kolonial Belanda. Kemudian terkait kepentingan umum dalam *Agrarische Besluit* diatur dalam beberapa Pasal yaitu:

a) Pasal 3 yang diubah dengan adanya Stb. 1972 Nomor 116 yang menyatakan bahwa "jika dijalankan menurut ketentuan mengenai pencabutan hak milik maka besaran ganti rugi ditetapkan oleh Pengadilan Negeri setempat apabila tidak tercapai persetujuan tentang ganti rugi";
b) Pasal 9, menegaskan bahwa "dalam hal yang khusus, Gubernur Jenderal dapat menetapkan persil-persil yang lain". lebih lanjut dinyatakan kembali bahwa dalam *erfpacht* tidak termasuk:
    (1) Tanah dimana terdapat hak orang lain bila yang berkepentingan tidak suka melepas haknya itu;
    (2) Tanah yang dianggap keramat oleh orang asli;
    (3) Tanah yang harus dikecualikan untuk pasar umum atau diperuntukan untuk pekerjaan umum;
    (4) Hutan jati dan hutan kayu lainnya, sepanjang dalam penguasaan yang teratur.
c) Kemudian pada Pasal 17 yang diubah dengan Stb. 1972 Nomor 116 menyatakan bahwa atas permintaan penyewa oleh Gubernur Jenderal diganti dengan pemberian hak *erfpacht,* asal perubahan itu menguntungkan negeri dan selanjutnya tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Terhadap tanah yang dimaksudkan tersebut tidak diadakan pembebanan uang *pacht* atau *verponding.*

2. Periodesasi Politik Pengadaan tanah serta ganti rugi Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia

a. Periode *Goevernements Besluit* Dan *Onteigeningsordonnantie*

Perihal pengaturan tentang pengadaan tanah serta ganti rugi guna pembangunan untuk kepentingan umum di negeri Indonesiapertama kali di atur dalam *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernemen atau Keputusan Pemerintah Belanda Nomor 7 dengan Nomor *Bijblad* 11372 yang dibuat pada 1 Juli 1927.[35]

Adapun *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernemen atau Keputusan Pemerintah Belanda Nomor 7 dengan Nomor *Bijblad* 11372 tahun 1927 tersebut dibuat guna kepentingan pemerintahan kolonial Belanda dalam pembangunan Gedung dinas pemerintahan Belanda di kala itu.

Selain *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernemen atau Keputusan Pemerintah Belanda Nomor 7 dengan Nomor *Bijblad* 11372, pemerintahan Belanda juga membuat *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernemen atau Keputusan Pemerintah Belanda dengan Nomor *Bijblad* 12746 yang dibuat pada 8 Januari 1932.[36]

Lahirnya *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernemen atau Keputusan Pemerintah Belanda dengan Nomor *Bijblad* 12746 yang dibuat pada 8 Januari 1932 tersebut memungkinkan pemerintahan kolonial Belanda untuk melakukan pencabutan ha katas tanah yang dimilki masyarakat di masa itu dengan dasar kesepakatan kedua

[35] Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah, Amtara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung, 2016, hlm. 41.
[36] *Loc, cit.*

belah pihak yang mana tujuan dari *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernemen atau Keputusan Pemerintah Belanda dengan Nomor *Bijblad* 12746 yang dibuat pada 8 Januari 1932 tersebut ialah untu pembangunan guna kepentingan pemerintah kolonial Belanda.[37]

Pada dasarnya kedua peraturan tersebut dapat berjalan dengan landasan adanya persetujuan antara pemerintah Kolonial Belanda yang berewenang mencabut ha katas tanah dan benda-benda lainnya guna kepentingan umum dengan masyarakat selaku pihak pemilik tanah dan benda-benda yang akan dilakukan pencabutan haknya.

Ketika terjadi keberatan dan ketidak sepakatan salah satu pihak dalam perjanjian sebagaimana dimaksud dalam kedua ketentuan pengadaan tanah di atas maka petugas yang merupakan pihak yang melaksnanakan eksekusi terhadap pencabutan ha katas tanah dan benda-benda guna kepentingan pemerintah dapat mengusulkan kepada pemerintah untuk dilakukan pencabutan hak atau *onteigenen* atas tanah dan benda-benda yang memang sangat dibutuhkan oleh pemerintah atau petugas tersebut juga dapat mengusulkan tindakan-tindakan lainnya.

Pada perkembangannya para petugas tersebut hanya memiliki kewenangan memberikan saran terkait *onteigenen* dan tindakan-tindakan lainnya atas tanah dan benda-benda yang memang sangat dibutuhkan oleh pemerintah kepada eksekutif pemerintahan Kolonial Belanda semata, sementara tindakan yang akan diambil berpulang kepada kewenangan eksekutif, namun demikian tindakan terkait pencabutan ha katas tanah dan benda-benda lainnya dalam hal tidak adanya persetujuan dari pemilik tanah dan benda

[37] *Loc, cit.*

tersebut harus berdasarkan pada *ordonnantie* atau peraturan perundang-undangan.

Sehingga perlu adanya formulasi terkait hal tersebut, kemudian dibuatlah *onteigeningsordonnantie. Onteigeningsordonnantie* pada dasarnay terdiri dari dua bagian yaitu perihal pencabutan hak dalam keadaan biasa dan pencabutan hak dalam keadaan darurat.

a) *Onteigeningsordonnantie* dalam keadaan biasa yaitu *onteigeningsordonnantie* yang dilakukan tidak dalam keadaan memaksa atau darurat dimana dilakukan dengan jalan departemen yang membutuhkan pencabutan hak guna suatu pekerjaan mengajukan usulan tentang dibutuhkannya pencabutan hak guna suatu pekerjaan dengan disertai penjelasan yang jelas kepada Guberur Jenderal Pemerintahan Kolonial Belanda;
b) *Onteigeningsordonnantie* dalam keadaan memaksa atau darurat yaitu *onteigeningsordonnantie* yang dilakukan karena adanya suatu keadaan mendesak yang mengharuskan adanya pencabutan hak guna penggunaan tanah dan benda-benda tertentu oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Pelaksanaan *onteigeningsordonnantie* dalam keadaan mendesak dilakukan dengan mekanisme berupa departemen yang membutuhkan pencabutan hak guna suatu pekerjaan mengajukan usulan tentang dibutuhkannya pencabutan hak guna suatu pekerjaan dengan disertai penjelasan yang jelas kepada Guberur Jenderal Pemerintahan Kolonial Belanda.

Onteigeningsordonnantie dalam keadaan biasa yaitu *onteigeningsordonnantie* yang dilakukan tidak dalam keadaan memaksa atau darurat dimana dilakukan dengan

jalan departemen yang membutuhkan pencabutan hak guna suatu pekerjaan mengajukan usulan tentang dibutuhkannya pencabutan hak guna suatu pekerjaan dengan disertai penjelasan yang jelas kepada Guberur Jenderal Pemerintahan Kolonial Belanda;

Onteigeningsordonnantie dalam keadaan memaksa atau darurat yaitu *onteigeningsordonnantie* yang dilakukan karena adanya suatu keadaan mendesak yang mengharuskan adanya pencabutan hak guna penggunaan tanah dan benda-benda tertentu oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Pelaksanaan *onteigeningsordonnantie* dalam keadaan mendesak dilakukan dengan mekanisme berupa departemen yang membutuhkan pencabutan hak guna suatu pekerjaan mengajukan usulan tentang dibutuhkannya pencabutan hak guna suatu pekerjaan dengan disertai penjelasan yang jelas kepada Guberur Jenderal Pemerintahan Kolonial Belanda.

b. Periode *Stadsvormingsordonnantie Dan Stadsvormingsverordening*

Stadsvormingsordonnantie dan *Stadsvormingsverordening* lahir akibat adanya perluasan kota yang membutuhkan banyaknya alih fungsi dari tanah-tanah yang berada di sekitar perkotaan. *Stadsvormingsordonnantie* lahir dengan adanya Stb. 1948-168, sedangkan *Stadsvormingsverordening* lahir dengan adanya Stb. 1949-40.

Baik *Stadsvormingsordonnantie* maupun *Stadsvormingsverordening* merupakan undang-undang terkait penataan kota yang di dalamnya sebagian besar mengatur terkait pengadaan tanah guna keperluan pembangunan kota di masa Pemerintahan Kolonial Belanda.

Pada *Stadsvormingsordonnantie* Stb. 1948-168 secara jelas memuat terkait ketentuan tentang ganti rugi ketika

terjadinya hak cipta akibat adanya kebutuhan tanah guna pembangunan wilayah perkotaan di masa pemerintahan Kolonial Belanda. Hal tersebut tebagi dalam ketentuan-ketentuan sebagai berikut:[38]

1. Pada Pasal 30 *Stadsvormingsordonnantie* lahir dengan adanya Stb. 1948-168 mengenai ganti kerugian atas tanah akibat adanya ketentuan unsur-unsur perencanaan yang menyebutkan bahwa:
   a) Orang-orang yang berhak, berwenang meminta ganti kerugian pada *Haminte* dari kerusakan yang telah dapat diduga sebelumbya yang langsung terjadi karena:
      1) Penetapan lingkungan agraria dan alam dalam areal kota;
      2) Penetapan lingkungan bangunan, tetapi hanya selama pembangunan-pembangunan itu dengan pekarangan-pekarangan yang terletak dalam lingkungan itu menjadiberkurang harganya dan turunya harga itu lebih dari 10 persen;
      3) Penetapan kembali pembagian tanah, tetapi hanya mengenai persil-persil yang ada, juga jika dalam hal itu turnya harga lebih dari 10 persen;
      4) Penetapan garis sempadan bangunan, tetapi hanya jika bagian pekarangan yang tidak didirikan bangunan-bangunan melampaui koefisien-koefisien yang ditentukan dalm peraturan bangunan.

   Hak untuk mendapat ganti rugi/kerugian terjadi dalam hal-hal yang dimaksudkan dalam ayat (1) huruf c dan

[38] Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kpentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 23-25.

d, sesudah unsur rencana dalam pembangunan baru, pembangunan atau perubahan sebagian atau seluruhnya ataupun hal memperluas telah dilaksanakan dan telah diberikan izin untuk menggunakannya. Jika unsur-unsur rencana ditentukan untuk kepentingan badan-badan pemerintah lain, maka kerugian-kerugian itu harus dibayarkan kepada *haminte*.

2. Pasal 32 mengenai hak untuk menebus tanah-tanah yang diperuntukan untuk pembangunan bangunan umum
   a) Jika Dewan telah memperuntukan tanah-tanah tertentu untuk pekerjaan-pekerjaan bangunan umum tetapi peruntukan ini belum dilaksanakan, sedangkan dari bagian terbesar dari tanah-tanah sekelilingnya telah dibangun bangunan-bangunan dan pekerjaan-pekerjaan pemasangan yang penting di sekelilingnya telah selesai, maka orang yang berhak atas tanah itu berwenang untuk meminta kepada *Haminte* untuk mencabut kembali peruntukan istimewa terhadap tanah tersebut atau membelinya, bila perlu beserta hak-hak yang ada pada tanah tersebut;
   b) *Haminte* berwenang memberikan tanah-tanah sebagai pengganti uang;
   c) Bila pihak pemilik tanah tidak setuju pada perbuatan *Haminte* tersebt, maka pihak tersebut dapak meminta hukuman untuk *Haminte* kepada hakim berupa:
      1) Dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) guna pembayaran tanah terkait;

2) Dalam hal sebagaimana dimaksudkan ayat (2) untuk membayar selisih dari harga tanah dengan pembayaran berupa tanah yang ditawarkan (diberikan) sebagai pengganti pembayaran uang;
3) Hak-hak atas tanah tersebt jatuh kepada *Haminte* karena pembayaran, yang juga akan berlaku sebagai pembayaran yang diserahkan kepada hakim. Akan tetapi jika sekiranya harus terjadi pnyerahan hak-hak, daripada dibat akte-akte umum, maka penyerahan akibat pembalikan nama yang oleh pegawai yang berwenang dilakukan setelah penyerahan turunan keputusan hakim dan tanda pembayaran.

d) Berkenaan dengan keputusan hakim ini maka ada kesempatan naik banding

3. Pasal 33, menyatakan:
   a) Orang yang berhak atas tanah-tanah persil yang telah dibangun atau belum dibangun, berhak meminta agar supaya tanah dan atau hak-hak yang ada pada tanah itu dibeli oleh Haminte, jika dan selama penetapan unsur-unsur rencana itu, menurut pertimbangan yang patut, tanah-tanah tersebut tidak baik lagi untuk digunakan bagi bangunan-bangunan yang sesuai dengan peruntukan sebagaimana tersebut dalam aturan-aturan pembentukan kota.
   b) Hak ini baru terjadi mengenai:
      1) Tanah-tanah persil yang telah dibangun itu pada ketika bangunan-bangunan yang ada tidak dapat dipelihara atau diperbaiki

walaupun dengan perbaikan, sehingga memungkinkan lagi untuk memberikan jaminan penghasilan normal;

2) Tanah-tanah persil yang tak dibangun pada waktu unsur-unsur rencana dilaksanakan.

4. Pasal 38 mengenai tentang hubungan antara peruntukan dengan penetapan harga, pada ayat 1 berbunyi:
   a) Pada pelaksanaan dari pasal-Pasal 18 ayat (6), Pasal 19 ayat (4), Pasal 32 dan Pasal 33 dan untuk penetapan dari pembayaran ganti kerugian pada pencabutan hak milik, berlaku harga tanah atau hak atas tanah dengan memperhatikan aturan-aturan berikut.
4. Pasal 39 tentang penetapan harga pada pencabutan hak milik dari bagian-bagian tanah persil, pada ayat (1) dan ayat (2) berbunyi:
   a) Menyimpang dalam hal ini dari yang telah ditetapkan dalam Pasal-Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Pencabutan Hak Milik, maka pada pencabutan hak milik dari bagian-bagian tanah persil untuk penetapan kerugian yang dideritanya, akan diperbandingkan harga sebenarnya dari sisa-sisa bagian yang masih ada, sesudah pencabutan hak milik;
   b) Tetapi jika pencabutan hak milik terjadi untuk suatu pekerjaan yang biayanya juga dapat dibebankan pada yang berhak atas bagian persil yang masih ada dengan pemungutan sumbangan pemasanagan atau pemungutan laba, maka diperbandingkan harga sebenarnya untuk seluruhnya sebelum pencabutan hak milik dengan

harga yang sebenarnya dari sisa-sisa bagian yang masih ada sesudah pencabutan hak milik dan sesudahnya pelaksanaan pekerjaan yang menyebabkan pencabutan hak milik.

5. Pasal 40 tentang penetapan harga pada perbuatan-perbuatan pemasangan ata pembangunan pada tanah yang hak atas tanahnya dicabut, pada ayat (1) dan (2) berbunyi:
   a) Jika dari pembebasan dari suatu peraturan pembentukan kota mengenai peruntukan tanah yang telah diberi izin pemasanga atau bangunan, maka hal yang demikian itu akan senantiasa berlaku dengan menentukan syarat-syarat bahwa pada pencabutan hak milik yang berikutnya atau perwujudan peruntukannya, kelebihan harga dari apa yang telah dibangun atau dipasang atas dasar pembebasan itu, tidak diperhitungkan kerugiannya;
   b) Dalam hal pembentukan pekerjaan-pekerjaan bangunan yang ada, maka dewan pemerintah *Haminte* dapat memberitahukan kepada pemohon sebelum ada keputusan atas permohonan izin pemasangan atau bangunan itu akan segera dicabut hak miliknya. Jika demikian maka pencabutan hak milik dalam waktu dua tahun tidak akan dibayar kerugiannnya lagi lebih dari harga aebelum pemberian izin.

Pada perkembangannya politik hukum pengadaa tanahpada periode perkembangan perkotaan di masa penjajahan kolonial Belanda memiliki berbagai macam persoalan yang antara lain yaitu:

1. Pada Pasal 30 dimana turunya harga tanah sebesar lebih dari 10 (sepuluh) persen, hal ini menjadi kerugian besar yang harus diderita oleh masyarakat akibat adanya pencabutan hak yang harus disertai dengan pemberian ganti rugi. Ketentuan Pasal 30 juga mempersulit rakyat dikarenakan turunnya harga sebesar 10 (sepuluh) persen sangat mempersulit kalangan ekonomi lemah yang sebagian besar pada waktu itu adalah kaum Bumi Putra.
2. Pasal 32 tidak menjadi aturan pencabutan hak yang adila pada perkembangannya. Pemerintah Belanda memberlakukan ketentuan tersebut karena kepentingannya sendiri bukan kepentingan kaum Bumi Putra. Hal ini terlihat dengan adanya tanah yang telah dibangun telah dijadika objek dari pada pencabutan hak atas tanah.
3. Pasal 33 pada dasarnya tidak erkaitan dengan pencabutan hak karena adanya pembangunan kota namun lebih pada perbuatan melwan hukum;
4. Pasal 39 bertentangan dengan ketentuan *Onteigeningsordonnantie*.

3. Pada Masa Penjajahan Jepang

Sepeninggal pemeritahan kolonial Belanda pada 9 Maret 1942, Pemerintahan Balatentara Jepang tetap mempertahankan ketentuan-ketentuan hukum peninggalan Belandan yang berdasarkan pada Gunserei melalui Osamu Seirei Nomor 1 Tahun 1942 yang kala itu berlaku hanya untuk wilayah Jawa dan Madura. [39]

[39] Panitia Buku 20 Tahun Indonesia Merdeka Jilid V, Jakarta, (Tanpa Tahun), hlm. 498.

Hal ini ditunjukan dengan adanya Pasal 3 Osamu Seirei Nomor 1 Tahun 1942 yeng menyetakan bahwa "semua badan pemerintahan dan kekuasaanya, hukum dan undang-undang dari pemerintahan yang dulu, tetap diakui untuk sementara waktu asalsaja tidak bertetntanga dengan peraturan Pemerintah Balatentara Jepang".

Ketentuan tersebut juga sejalan dengan ketentuan peralihan dalam Osamu Seirei Nomor 1 Tahun 1942 yang berbunyi:

> *"Semua badan pemerintahan dan kekuasaanya, hukum dan undang-undang dari pemerintahan Belanda, masih dinyatakan tetap berlaku selama masa transisi untuk sementara waktu sampai diadakan yang baru oleh Pemerintah Balatentara Jepang dan tidak bertentangan dengan peraturan yang akan dibuat oleh Pemerintah Balatentara Jepang."*

Pada dasarnya tujuan dari adanya politik hukum pertanahan di masa pemerintahan Balatentara Jepang tidak berbeda dengan masa Kolonial Belanda, politik hukum pertanahan di masa pemerintahan Balatentara Jepang hanya bertujuan untuk pemenuhan kepentingan Jepang semata. Tanah-tanah partekelir dikuasai guna memenuhi ketersediaan logistik dan anggaran Jepang guna memperkuat kedudukan Jepang di masa perang dunia ke II berlangsung.

Hal itu tidak dapat terlihat oleh bangsa Indonesia pada masa itu, karena tindakan Jepang dalam hal mengusai tanah dan Sumber Daya yang ada di atasnya oleh Jepang dengan alasan untuk memperkuat Asia Timur guna melepaskan negara-negara Asia Timur dari penjajahan yang dilakukan oleh negara-negara Blok Barat termasuk Belanda. Janji pemerintahan Balatentara Jepang tersebut jelas sangat menjanjikan bagi Indonesia yang kala itu telah lama menderita akibat penjajahan yang dilakukan oleh Kolonialme Belanda.

Berdasarkan penjelasan terkait korelasi antara politik hukum agraria di masa pemerintahan Balatentara Jepang dengan kebutuhan logistik dan kebutuhan kapital pemerintahan Balatentara Jepang dalam perang dunia ke II, maka terlihat jelas bahwa kehadiran pemerintahan Balatentara Jepang telah mengakibatkan penderitaan rakyat Indonesia terus berlanjut.

Hal itu ditunjukan dengan adanya konversi tanah adat menjadi tanah dengan hak eigendom berdasarkan 100 buah bukti berdasarkan keputusan Syu Cokan. Hal ini kemudian berlanjut dengan adanya Regeeringsomslagvet yang dibuat pada 17 Oktober 1930 Nomor 30318. Adanya Regeeringsomslagve tersebut mengakibatkan peningkatan jumlah transfer hak tanah adat menjadi eigendom semakin meningkat, pada tahun 1943 jumlah peralihan hak tanah adat menjadi eigendom sejumlah 74 buah, kemudian pada tahun 1944 sejumlah 113 buah, kemudian menambah pada tahun 1945 menjadi 45 buah. Sementara itu terkait tanah-tanah partikelir yang dikuasai oleh pemerintahan Balatentara Jepang ditetapkan dalam Pasal 1 Regeeringsomslagvet yang dibuat pada 17 Oktober 1930 Nomor 30318.

4. Pada Masa Kemerdekaan

Pasca diproklamirkannya kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945. Politik hukum terkait pengadaan tanah guna kepentingan umum serta hak milik tanah secara privat memasuki babak baru, hal ini dikarenakan politik hukum agraria yang ada telah dikembangkan dengan meniadakan nafas penjajahan dari peninggalan politik hukum agraria Belanda maupun Jepang. Upaya ini dapat terlihat dalam penguatan fungsi sosial atas tanah di dalam Undang-Undang Dasar Republik

Indonesia Serikat tahun 1950 (UUD RIS 1950). Pada UUD RIS 1950 dinyatakan bahwa: [40]

a. Seorang pun tidak boleh dirampas miliknya dengan semena-mena;
b. Hak milik it adalah salah satu fungsi sosial;
c. Pencabutan hak milik (*onteigening*) untuk kepentingan umum atas sesuatu benda hak tidak dibolehkan, kecuali dengan mengganti kerugian dan menurut undang-undang.

Kemudian pasca lahirnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di era kabinet Hatta, Perspektif terkait pengadaan tanah guna kepentingan umum diatur dengan jelas dalam tujuan berekonomi di negara Indonesia pada Pasal 33 UUD 1945, pada politik hukum pertanahan yang baru tersebut adanya dualisme hukum antara hukum pemerintahan dan hukum adat dihapuskan guna satu juan yaitu mewujudkan tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

Adapun upaya pembanguanan politik hukum pertanahan nasional terbaru tersebut ditunjukan dengan upaya-upaya yang antara lain terdiri dari:[41]

a. Usaha agar tiap-tiap petani memiliki sebidang tanah yang dapat menjamin kehidupan yang layak untuk keluarganya, minimal 2 ha tanah untuk tiap-tiap keluarga;
b. Perluasan tanah untuk kepentingan petani dengan membagi-bagikan tanah yang merupakan tanah *erpacht, Kleinlandbouw, Concessie, Landsdomein* yang sudah dipergunakan kepada rakyat;

---

[40] Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kpentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 29-44.
[41] *Loc, cit.*

c. Pembatasan pemilikan tanah oleh sato orang seluas 2 hingga 10 ha;
d. Penghapusan tanah partikelir dengan , dengan memberikan ganti kerugian sepantasnya. Penghapusan tanah-tanah partikelir diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958. Sejk berlakunya undang-undang tersebut seluruh tanah partikelir dan tanah bekas partikelir menjadi tanah milik negara;
e. Adanya Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958, maka dilakukan penguasaan taah partikelir melalui nasionalisasi perusahaan–perusahaan Belanda dengan modal tunggal atau campuran;
f. Melakukan kajian dan pembentukan hukum pertanahan baru yang berorientasi pada kepentingan petani dengan menjadikan teis Soepomo terkait restrukturalisasi tanah masyarakat pribumi oleh pengusaha swasta Belanda sebagai kajian.
g. Negara melakukan pembelian tanah partikelir walaupun pada kenyataannya hanya sekitar 25 bidang yang terbeli akibat kesulitan keuangan negara pada waktu itu.

5. Pada Masa Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

Pada dasarnya restrukturalisasi hukum pertanahan di Indonesia melalui cara pencabutan tanah dan hak-hak yang ada diatasnya mengalami berbagai macam kendala yang pad akhirnya membuat pemerintah melakukan pelepasan dan penyerahan hak atas tanah.

Pada perkembangannya pelepasan dan penyerahan hak atas tanah juga mengalami kendala, yaitu salah satunya berupa adanya akses Korupsi Kolusi dan Nepotisme kalangan birokrat yang mengurusi hal tersebut. Hal ini mengakibatkan terlanggarnya fungsi sosial dari tanah yang ada.

Akibat hal tersebut akhirnya pemerintah membuat Undang-Undang Poko Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Undang-Undang Poko Agraria Nomor 5 Tahun 1960 adalah undang-undang yang mengatur asas-asas serta soal-soal pokok dalam garis besarnya saja mengenai pertanahan, karenanya disebut Undang-Undang Pokok Agraria.

UUPA No. 5 Tahun 1960 pada dasarnya bertujuan mewujudkan harmonisasi antara hak milik pribadi dengan fungsi sosial dari tanah bilamana seseorang harus menyerahkan hak miliknya atas tanah gunak pembangunan kepentingan umum, sehingga kehidupan masyarakat akan sejahtera dikarenakan mampu secara adil dan erata menikmati penguasaan terhadap air, ruang angkasa, dan tanah serta kekayaan yang terkandung didalamnya.

Hal tersebut dengan adanya pengakua hak milik pribadi yang didalamnya juga mengandung fungsi sosial atas tanah. Pengakuan hak milik pribadi tersebut diatur dalam Pasal 9 ayat (2), Pasal 4 ayat (1), Pasal 21, Pasal 29, Pasal 36, dan Pasal 42, serta PAsal 45 UUPA. Namun demikian hak milik atas tanah secara individu tersebut bersumber pada hak bangsa, hal itu terlihat dalam Pasal 6 UUPA.

Walaupun dalam UUPA konsepsi akan hak milik pribadi dan fngsi sosial dari tanah telah harmonis, namun pada kenyataanya pelaksanaan fungsi sosial pada UUPA memiliki berbagai macam kendala, kendala-kendala tersebut yaitu:

a. Konsepsi Kepentingan Umum Dalam UUPA Belum Terproyeksikan Dengan Baik Dalam Peraturan-Peraturan Hukum Terkait

   UUPA pada dasarnya telah meletakan sebuah konsepsi dasar bahwa seluruh hal menguasai atas tanah memiliki dimensi fungsi sosial dan kepentingan umum didalamnya. Pada perkembangannya terjadi persoalan konsepsi terkait objek hukum tanah, menurut penafsiran Pasal 6 UUPA bahwa hak menguasai hanya berada pada tanah semata, sementara bila meruntut pada Pasal 5 UUPA maka hak menguasai yang dimaksud justru tidak hanya terikat pada

tanah saja namun juga permukaan bumi lainnya, air, ruang angkasa, serta kekayaan yang terkandung didalamnya. Kemudian Pada pemaknaan tanah memiliki fungsi sosial dan hak milik individu, pada dasarnya UUPA hanya menjadi sarana diplomasi antar kedua kepentingan atas tanah tersebut, sehingga tata cara pemecahan terhadap pertentangan antar kepentingan tersebut dikembalikan kepada para pihak. Hal ini menunjukan adanya konsep dualisme kepentingan pada hukum pertanahan yang diatur dalam UUPA. Hal tersebut jelas membutuhkan keseimbangan dalam pelaksanaan hak penguasaan atas tanah.

b. Pandangan Masyarakat Tentang Kepentingan Umum

Pada dasarnya kehidupan suatu komunitas masyarakat bertumpu ada kesepakatan-kesepakatan komunal, termasuk dalam hal fungsi tanah, dalam penggunaan tanah kerap kali hak individu dituntut ntuk senantiasa dikesampingkan demi pemenuhan hak masyarakat secara komunal. Hal ini mengakibatkan kerap kali pencabutan hak atas tanah secara individu guna pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum tidak mendapatkan ganti kerugian berupa uang atau benda-benda benilai materi lainnya.

Hal-hal tersebut terjadi pada model masyarakat adat dimana dasar menjalin kehidupan sosial adalah kekeluargaan. Namun tidak demikian pada persoalan ganti kerugian tanah guna pembangunan kepentingan umum antara masyarakat dan pemerintah yang lebih bersifat patembayan modern. Adanya pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah tidak dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat dewasa ini. pengadaan tanah hanya berkaitan dengan pembangunan kemajuan sarana dan pra-sarana penunjang industrialisasi yang ada.

Keadaan demikian jelas mengakibatkan konsepsi masyarakat tentang fungsi sosial tanah pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum mengntungkan pihak-pihak tertentu dan tidak dapat

dilakukan secara suka rela melainkan harus diimbangi dengan ganti rugi atas pencabutan hak tanah secara layak. Akibatnya segala pembangunan nasional yang sejatinya untuk kemajuan nusa dan bangsa juga berimbas dalam hal pengadaan tanah guna pembangunan-pembangunan yang ada. Pengadaan tanah yang sesuai dengan strategi dan rencana pembanguan tanah yang berwawasan nusantara yang sejatinya secara jujur melaksanakan amanat pembanguan nasional yaitu kehidupan bangsa dan negara yang maju harus berhadapan dengan paradigma komersialisasi tanah dlam hal pengadaan tanah yang ada. Hal ini terlihat dengan pembayaran ganti rugi pengadaan tanah yang tidak berdasarkan NJOP melainkan penafsiran secara eksisting di masyarakat.

c. Kerancuan Pemahaman Dalam Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Ganti Kerugiannya

Pada perkembangannya dalam Pasal 18 UUPA pemerintah memiliki kewenangan dalam melakukan pencabutan hak atas tanah dengan dalih guna kepentingan umum. Namun pada kenyataanya hal tersebut banyak dimanfaatkan oleh kalangan birokrat yang memiliki kewenangan tersebut untuk mencari keuntungan melalui pengadaan tanah guna pembangunan industrialisasi yang mengatas namakan kepentingan masyarakat. Hal ini semakin bertambah parah dengan tidak dijelaskan besaran ganti kerugian sehingga masayrakat yang dicabut haknya guna pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum tidak memiliki informasi yang jelas terkait besaran ganti rugi yang dimaksudkan.

B. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Saat Ini

Berbagai macam kelemahan di dalam UUPA mengakibatkan perlu dibuatnya suatu formulasi baru terkait pengadaan tanah guna pembangnan untuk kepentigan umum. Pada tahun 2012 dibuatlah Undang-Undang Nomor 2 Tahun

2012 tentang Pengadaan tanah serta ganti rugi Gunan Pembagunan Kepentingan Umum.

Pada dasarnya lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 karena adanya pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Presiden Joko Widodo (Jokowi) pada 8 Januari 2015 lalu, telah menandatangani Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.Dalam Perpres ini disebutkan, RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden hasil Pemilihan Umum tahun 2014.

Dalam Perpres ini pembangunan lima tahun ke depan juga harus makin mengarah kepada kondisi peningkatan kesejahteraan berkelanjutan, warganya berkepribadian dan berjiwa gotong royong, dan masyarakatnya memiliki keharmonisan antarkelompok sosial, dan postur perekonomian makin mencerminkan pertumbuhan yang berkualitas, yakni bersifat inklusif, berbasis luas, berlandaskan keunggulan sumber daya manusia serta kemampuan IPTEK sambil bergerak menuju kepada keseimbangan antarsektor ekonomi dan antarwilayah, serta makin mencerminkan keharmonisan antara manusia dan lingkungan.

Antara lain kebijakan tersebut yaitu melakukan akselerasi peningkatan daya saing dan pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam menghadapi era pasar bebas. Akselerasi tersebut, antara lain mempercepat pelaksanaan proyek strategis nasional seperti sektor infrastruktur.

Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum tersebut memerlukan tanah yang

pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusia, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, berkelanjutan dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

Pemerintah melalui Panitia Pelelangan Pengesahan Jalan Tol (PPPJT) resmi menunjuk Konsorsium PT Jasa Marga (Persero) Tbk dan PT Waskita Toll Road serta PT Bangun Tjipta Sarana sebagai pemenang lelang pengusahaan Jalan Tol Batang-Semarang. Lelang diikuti oleh lima Badan Usaha Jalan Tol (BUJT). Mereka adalah PT Bangun Tjipta Sarana, PT Pembangunan perumahan (Persero) Tbk, Konsorsium Plus Expressway International Bhd, PT Nusa Raya Cipta Tbk dan PT Saratoga Investama Sedaya, Konsorsium China Harbour Indonesia dan PT Lancar Jaya Mandiri Abadi, serta Konsorsium PT Jasa Marga (Persero) Tbk dan PT Waskita Toll Road. Proyek Jalan Tol Batang-Semarang sepanjang 75,7 kilometer yang merupakan bagian dari Tol Trans Jawa.

Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan pendanaannya.
2. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan:

a. Rencana Tata Ruang Wilayah;
b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;
c. Rencana Strategis; dan
d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.

3. Pengadaan Tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.
4. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
5. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.

Di tahun 2012 Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diharapkan akan menjamin hak masing-masing pihak, baik pemerintah maupun masyarakat. Undang-Undang ini dinilai lebih demokratis karena lebih terukur, adanya perencanaan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Disamping itu jangka waktunya juga disiapkan karena masing-masing tahapan mempunyai durasi.

Undang-Undang ini memperbolehkan Pemerintah untuk mengambil alih tanah untuk memfasilitasi pembangunan proyek-proyek infrastruktur baru. Hal ini menunjang investasi di Indonesia karena selama ini para investor cukup meragukan kemajuan proyek-proyek infrastruktur yang telah dijalankan. Dengan demikian Undang-Undang ini bertujuan untuk menghapus hambatan terbesar dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia.[42]

[42] The Globe Journal, *Undang-Undang Pengadaan Tanah Bara Efektif 2012*,27 Desember 2012, diunduh pada tanggal 4 Mei 2018.

Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ditegaskan bahwa tanah wajib tersedia bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur bahwa Pemerintah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum.Tak hanya itu, pendanaannya pun dijamin oleh Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah.Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga menjamin bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Adapun ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah: penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Ganti kerugian dimaksud diberikan berdasarkan ketentuan Pasal 33, Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

1. tanah;
2. ruang atas tanah dan bawah tanah;
3. bangunan;
4. tanaman;
5. benda yang berkaitan dengan tanah;
6. kerugian lain yang dapat dinilai

Adapun bentuk ganti kerugian menurut Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang dapat diberikan berupa:

1. Uang,
2. Tanah Pengganti,
3. Pemukiman Pengganti
4. Kepemilikan Saham,
5. Bentuk lain yang disetujui para pihak yang bersangkutan.

Adapun empat tahapan yang harus dilalui dalam proses pembebasan lahan untuk infrastruktur. Pertama, pihak perencana proyek harus secara rinci memberikan data lokasi yang akan digunakan kepada Pemerintah Provinsi. Kedua, melakukan konsultasi publik. Ketiga, penetapan lokasi.Keempat, Kementerian ATR/BPN melakukan pengadaan tanah yang dilakukan dengan melakukan penilaian, musyawarah hingga pelepasan.

Dalam rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pengadaan tanah dari tahap perencanaan sampai dengan tahap penyerahan hasil, keterlibatan masyarakat menjadi unsur yang penting. Dalam tahap persiapan pengadaan tanah, hasil konsultasi publik menentukan apakah lokasi yang direncanakan bisa dieksekusi atau instansi harus menentukan lokasi lain.

Pembebasan lahan untuk proyek infrastruktur menjadi salah satu masalah krusial yang sangat menentukan realisasi proyek. Menurut laporan dari *Edge Malaysia* pemerintah Indonesia pada tahun 2005 telah menawarkan 100 proyek infrastruktur untuk pengembangan sektor swasta kepada berbagai perusahaan konstruksi di kawasan ASEAN. Namun perkembangannya selama ini cukup terhambat karena berbagai sengketa pengambilalihan tanah, yang seringkali penyelesaiannya memakan waktu sampai 5 (lima) tahun. Dengan Undang-Undang yang baru ini proses pengambilalihan tanah diharapkan dapat dipercepat dan dapat diselesaikan dalam waktu kurang dari 9 (sembilan) bulan.[43]

Sehingga dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 perihal pengambilalihan tanah tidak akan memakan proses yang panjang, karena Undang-Undang ini mengatur jangka waktu untuk mengambil alih tanah untuk kepentingan umum,

[43] Roosdiono & Partners, *Undang-Undang Pertanahan Yang Baru*, diunduh pada tanggal 2 Mei 2019.

yaitu lebih kurang 178 (seratus tujuh puluh delapan) hari kerja, bila proses pengambilalihan tanah berjalan lancar, dan lebih kurang 1.213 (seribu dua ratus tiga belas) hari kerja, bila ada keberatan dari pihak yang memiliki tanah yang dibeli.

Namun demikian dalam upaya pemerintah terkait pengadaan tanah, tidak jarang terjadi sengketa antara pemerintah dengan masyarakat. Terutama dalam hal tidak tercapainya kesepakatan terkait gantikerugian bagi masyarakat terdampak. Dalam hal tidak adanya kesepakatan ini, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengantisipasi masalah yang bisa menghambat pelaksanaan pembangunan dengan upaya konsinyasi. *Konsinyasi* atau ganti kerugian dari Pemerintah yang dititipkan ke pengadilan negeri setempat, diatur di dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.[44]

Pada perkembangannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dilaksanakan melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 yang kemudian diubah kembali dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum serta Peraturan Kepala BPN No 5 Tahun 2012. Namun demikian berbagai macam persoalan kerap kali mewarnai ganti rugi tanah dalam pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum di berbagai daerah di tanah air.

Atas dasar berbagai uraian di atas, terlihatbahwa negara memiliki kewenangan untuk menguasai dan melakukan pengelolaan tanah secara luas. Disisi lain, kebutuhan akan adanya perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum dalam bidang pertanahan diperlukan secara aman dan mantap

[44] Hukum Online,Rabu 1 Juni 2016

bagi setiap warga negara.[45] Penguasaan yang mantap berarti ditinjau dari aspek waktu dan atau lamanya seseorang dapat mempunyai dan/atau menguasai tanah sesuai dengan kewenangan dari hak atas tanah tersebut, sedangkan penguasaan secara aman berarti si pemegang hak atas tanah dilindungi dari gangguan baik dari sesama warga negara dalam bentuk misalnya penguasan secara illegal ataupun dari penguasa.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.[46]

Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional Trans Jawa dipandang sebagai prioritas mengingat Pulau Jawa merupakan pusat mobilitas dan ekonomi di Indonesia. Pengadaan Jalan Tol itu sendiri dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah dengan memperhatikan keadilan, yang dapat dicapai dengan membina jaringan jalan yang dananya berasal dari pengguna jalan.

Saat ini Indonesia sudah mengandalkan Jalan Tol sebagai jalur transportasi antar daerah. Sayangnya pembangunan Jalan Tol di Indonesia terbilang lambat dibandingkan dengan Negara-negara tetangga. Terbukti dalam kurun waktu sejak tahun 2010 hingga tahun 2013 total Jalan Tol yang berhasil dibangun pemerintah masih jauh dari target, selama hampir 4 tahun itu, hanya 43,48 km jalan tol yang bisa dibangun oleh pemerintah.

---

[45] Arie S. Hutagalung, *Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993,* (Diklat DDN: Jakarta, 2001), hlm. 1.

[46] Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi,Sosial dan Budaya,* (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 280.

Hal tersebut dapat dikaitkan dengan pembebasan tanah disejumlah daerah untuk pembangunan.[47]

Dalam mendukung kepastian dan kejelasan investasi Jalan Tol, Pemerintah menyusun dan menetapkan rencana umum jaringan Jalan Tol yang menjadi dasar pengembangan jaringan Jalan Tol dan sebagai acuan bagi investor dalam berinvestasi. Dengan adanya jaringan jalan yang lancar, diharapkan aktivitas ekonomi pun akan menjadi lancar, sehingga pertumbuhan ekonomi bisa dipacu lebih cepat yang akan bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Ini merupakan salah satu nilai penting pembangunan Jalan Tol. Pada akhirnya Jalan Tol diharapkan akan mempercepat pertumbuhan ekonomi serta meningkatkan kesejahteraan kehidupan masyarakat. Seperti halnya yang terjadi pada proyek pembangunan Jalan Tol Trans Jawa yang menghubungkan Anyer hingga Banyuwangi.[48]

Proyek Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa merupakan proyek Jalan Tol yang menghubungkan Anyer hingga Banyuwangi. Proyek itu sebenarnya digagas sejak pertengahan 1990-an. Krisis ekonomi memaksa proyek tersebut kembali masuk laci pemerintah. Proposal muncul kembali pada era Presiden Megawati Soekarnoputri, namun baru direalisasikan pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Selain meningkatkan aspek pelayanan publik, fungsi utama Jalan Tol Trans Jawa sebenarnya ditekankan pada upaya mempercepat pertumbuhan ekonomi. Jalan Tol Trans Jawa akan membentang di empat provinsi Yaitu Provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur, dan dibagi dalam 9 ruas tol, meliputi:

---

47 Muhammad Paurindra Ekasetya, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, (Studi Analisis Pada Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes*), (Semarang: UNNES, 2015), hlm. 6.

48 *Ibid*, hlm. 6

No	Ruas	Panjang
1	Cikampek – Palimanan	116 km
2	Pejagan – Pemalang	58 km
3	Pemalang – Batang	39 km
4	Batang – Semarang	75 km
5	Semarang – Solo	73 km
6	Solo – Ngawi	90 km
7	Ngawi – Kertosono	87 km
8	Kertosono – Mojokerto	41 km
9	Mojokerto – Surabaya	36 km

Pada bab ini akan membahas tentang contoh pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum yaitu yang terdapat pada Kabupaten Batang dan Demak.

1. Pelaksanaan Pengadaan tanah serta ganti rugi Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang

Pada dasarnya Pembangunan tol Batang-Semarang sepanjang 75 kilometer, yang dibagi menjadi lima seksi pengerjaan yaitu:[49]

1. Seksi I menghubungkan Batang hingga Kandeman dengan panjang 3,2 kilometer;
2. Seksi II menyambungkan Kandeman sampai dengan daerah Weleri sepanjang 36,35 kilometer;
3. Seksi III akan menghubungkan Weleri - Kendal dengan panjang 11,05 kilometer;
4. Seksi IV Kendal hingga Kaliwungu sepanjang 13,5 kilometer; dan
5. Seksi V yaitu Kaliwungu hingga Semarang dengan panjang jalan 10,05 kilometer.

[49] http://nasional.kompas.com/, Diakses pada 12 Mei 2020.

Penulis memilih pelaksanaan pembangunan proyek jalan tol Batang-Semarang karena pembangunan tol Batang – Semarang tersebut sebagai contoh dikarenkan mengalami berbagai hambatan dan tantangan bagi Pemerintah dalam pelaksanaannya. Diantaranya dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum terdapat kesenjangan/ketidaksepakatan antara pihak pemerintah dengan masyarakat, dimana masyarakat menghendaki ganti kerugian dengan nilai tinggi atau berdasarkan harga pasaran dan tidak berpatokan pada NJOP. Padahal Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai otoritas pemeriksaan, akan menganggap sebagai temuan indikasi korupsi bagi Pemerintah, jika harga tanah yang disepakati dalam musyawarah jauh di atas Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).

Selain itu, terdapat pula campur tangan pihak-pihak tertentu yang ingin mendapatkan keuntungan pribadi dengan cara mempengaruhi pemegang hak atas tanah untuk meminta harga yang sangat tinggi bahkan tidak wajar kepada Pemerintah. Hal ini tentu juga semakin membuat tidak tercapainya kesepakatan antara masyarakat dengan Pemerintah yang berujung pada semakin berkepanjangannya atau terhambatnya penyelesaian pengadaan tanah untuk pembangunan.

Tidak tercapainya kesepakatan mengenai besaran ganti rugi dapat dilihat dari Laporan Supriyati ke Pengadilan Negeri Semarang bahwasannya telah dilaksanakan musyawarah mengenai bentuk ganti kerugian antara Panitia Pengadaan Tanah dengan pihak yang berhak atas nama Supriyati dengan No. Bidang 513 (6) yang terletak di Kelurahan Tambakaji Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang. Namun pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dan Pemerintah memilih mengajukan permohonan konsinyasi kepada Pengadilan Negeri Semarang. Berdasarkan permohonan konsinyasi tersebut, Pemerintah menitipkan uang sebesar Rp. 4.582.168.000,00 (empat milyar lima ratus delapan puluh dua juta seratus enam puluh delapan ribu rupiah). Selain Supriyati, terdapat pula Sri Urip Setyowati yang menerima uang penitipan kompensasi sebesar Rp. 1.986.339.000,00 (satu milyar sembilan

ratus delapan puluh enam juta tiga ratus tiga puluh sembilan ribu rupiah) dari Pengadilan Negeri Semarang guna pembayaran sebidang tanah Nomor Bidang 646 semula Sertipikat Hak Milik No. 1399/ Kel. Ngaliyan, sekarang menjadi Sertipikat Hak Milik No. 7116/ Kel. Tambakaji seluas 228 m2 atas nama Sri Urip Setyowati.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Ketentuan Umum angka 2 dan angka 10 Undang-Undang ini. Kalimat: "Ganti kerugian adalah penggantian layak dan adil" belum pernah muncul pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah sebelumnya. Dengan mengatasnamakan pembangunan dan kepentingan umum maka setiap warga negara siap-siap untuk berpindah dari tanah yang ditempatinya. Padahal ganti kerugian dapat disebut adil, apabila keadaan setelah adanya pengambilalihan paling tidak setara dengan keadaan sebelumnya, di samping itu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup mereka yang tergusur.

Pihak yang berhak lebih memilih bentuk ganti kerugian berupa uang dibandingkan dengan bentuk ganti kerugian lainnya seperti pemukiman kembali, saham dan lain-lain. Hal tersebut dikarenakan besarnya ganti kerugian berupa uang sejumlah Rp. 1.986.339.000,00 (satu milyar sembilan ratus delapan puluh enam juta tiga ratus tiga puluh sembilan ribu rupiah) untuk tanah seluas 228 m2 pada salah satu kasus diatas. Hal ini menunjukkan bahwa bukan lagi terjadi ganti kerugian tetapi merupakan ganti keuntungan yang jauh melebihi nilai jual objek pajak pada daerah tersebut.

Namun sebagaimana telah dibahas di atas, besarnya selisih besaran ganti rugi tanah dengan nilai jual objek pajak (NJOP), membawa dampak terhadap Pemerintah. Mengingat Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai otoritas pemeriksaan, akan menganggap sebagai temuan indikasi korupsi bagi Pemerintah, jika harga tanah yang disepakati dalam musyawarah jauh di atas Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).

Berkenaan dengan penitipan uang ganti rugi di Pengadilan Negeri. Mekanisme musyawarah yang seharusnya menjadi sarana untuk mencari jalan tengah dalam menentukan besarnya ganti kerugian seringkali tidak mencapai kata sepakat dan karenanya dengan alasan kepentingan umum, maka pemerintah melalui panitia pengadaan tanah dapat menentukan secara sepihak besarnya ganti rugi dan kemudian menitipkannya ke pengadilan negeri setempat melalui penitipan ganti kerugian atau seringkali disebut istilah konsinyasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum mengatur lembaga penitipan uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri, yaitu dalam Pasal 42 sebagai berikut;

(1)dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud Pasal 38, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat.

(2)Penitipan ganti kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap:

a. Pihak yang berhak menerima ganti rugi kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
b. Objek Pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian;
    1. Sedang menjadi objek perkara di Pengadilan;
    2. Masih dipersengketakan kepemilikannya;
    3. Diletakan sita oleh pejabat yang berwenang atau;
    4. Menjadi jaminan di bank.

Lembaga konsinyasi juga diatur dalam Pasal 37 dan Pasal 48 Peraturan Kepala BPN No 5 Tahun 2012, yaitu uang ganti rugi dapat dititipkan ke Pengadilan Negeri (PN) yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan dalam hal:

a) Yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya;
b) Tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang menjadi obyek perkara di pengadilan dan belum memperoleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
c) Masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak;
d) Tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sedang diletakkan sita oleh pihak yang berwenang; dan
e) pemilik tanah tetap menolak besarnya ganti rugi yang ditawarkan oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

Berdasarkan Pasal 73 Peraturan Presiden Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015, pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dapat mengajukan keberatan Kepada Bupati/Wali Kota atau Gubernur Atau Mendagri sesuai dengan kewenangan disertai dengan penjelasan mengenai sebab dan alasan keberatan itu. Bila upaya penyelesaian yang ditempuh Bupati/Walikota, Gubernur atau Mendagri tetap tidak diterima pemilik tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, Bupati/Walikota, Gubernur atau Mendagri sesuai kewenangannya mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya.

Penerapan konsinyasi dalam Peraturan Presiden ini sebagai alternatif penyelesaian konflik pengadaan tanah bisa jadi membawa dampak pada kesewenang-wenangan pemerintah dalam hal pengusiran secara paksa. Padahal alternatif terakhir yang dapat ditempuh adalah dengan pengajuan permohonan pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya, dan bukan Penitipan Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri dan menganggap kewajibannya dalam pembebasan lahan sudah selesai, dengan serta merta melakukan pembangunan di lahan tersebut.

Konsinyasi atau *Consignatie* atau yang dikenal dengan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penyimpanan atau penitipan, juga diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) pada Pasal 1404 yang berbunyi:

> *"Jika Kreditur menolak pembayaran, maka debitur dapat melakukan penawaran pembayaran tunai atas apa yang harus dibayarnya, dan jika kreditur juga menolaknya, maka debitur dapat menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan. Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan debitur dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang-undang;sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si kreditur. "*

Jika si berpiutang menolak pembayaran dari yang berutang, maka pihak yang berutang dapat melakukan pembayaran tunai utangnya dengan menawarkan pembayaran yang dilakukan oleh jurusita dengan disertai 2 (dua) orang saksi. Apabila yang berpiutang menolak menerima pembayaran, maka uang tersebut dititipkan pada kas kepaniteraan pengadilan negeri sebagai titipan/konsinyasi. Penawaran dan penitipan tersebut harus disahkan dengan penetapan Hakim.

Dengan dilakukannya konsinyasi maka akan dibebaskan dari kewajiban sebagai si berutang, karena konsinyasi dapat

disamakan dengan dilakukannya pembayaran. Namun semua ini harus dilakukan dengan cara yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan. Suatu konsinyasi dianggap sah apabila memenuhi hal-hal yang diatur dalam Pasal 1405 KUHPerdata, yang berbunyi:

" Agar penawaran yang sedemikian itu sah, adalah perlu:

1. *Bahwa ia dilakukan kepada atau kepada seorang yang berkuasa menerimanya untuk dia;*
2. *Bahwa ia dilakukan oleh seorang yang berkuasa membayar;*
3. *Bahwa ia mengenai semua uang pokok dan bunga yang dapat ditagih, beserta biaya yang telah ditetapkan dan mengenai sejumlah uang untuk biaya yang belum ditetapkan, dengan tidak mengurangi penetapan terkemudian;*
4. *Bahwa ketetapan waktu telah tiba, jika itu dibuat untuk kepentingan si berpiutang;*
5. *Bahwa syarat dengan mana utang telah dibuat, telah terpenuhi;*
6. *Bahwa penawaran dilakukan ditempat, dimana menurut perjanjian pembayaran harus dilakukan, dan jika tiada suatu perjanjian khusus mengenai itu, kepada si berpiutang pribadi atau di tempat tinggal yang sungguh-sungguh atau di tempat tinggal yang dipilihnya.*
7. *Bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai dua orang saksi."*

Secara umum, tata cara konsinyasi adalah dengan tetap mengacu pada Pasal 1405 KUHPerdata di atas, yaitu antara lain;

1. Si berutang mengajukan permohonan penawaran pembayaran dan penitipan tersebut ke pengadilan negeri tempat dimana persetujuan pembayaran harus dilakukan

(debitur sebagai pemohon dan kreditur sebagai termohon).

2. Dalam hal tidak ada persetujuan tersebut, maka permohonan diajukan ke pengadilan negeri dimana termohon (si berpiutang pribadi) berternpat tinggal atau ternpat tinggal yang telah dipilihnya.
3. Permohonan konsinyasi harus didaftar dalam register permohonan.
4. Ketua Pengadilan Negeri memerintahkan jurusita pengadilan negeri dengan disertai oleh 2 (dua) orang saksi, dituangkan dalam surat penetapan untuk melakukan penawaran pembayaran kepada si berpiutang pribadi di tempat tinggal atau tempat tinggal pilihannya.
5. Juru Sita dengan disertai 2 (dua) orang saksi menjalankan perintah Ketua Pengadilan Negeri tersebut dan dituangkan dalam berita acara tentang pernyataan kesediaan untuk membayar (*aanbod van gereede betaling*).
6. Kepada pihak berpiutang diberikan salinan dari berita acara tersebut.
7. Juru sita membuat berita acara pemberitahuan bahwa karena si berpiutang menolak pembayaran, uang tersebut akan dilakukan penyimpanan (*konsinyasi*) di kas kepaniteraan pengadilan negeri yang akan dilakukan pada hari, tanggal, dan jam yang ditentukan dalam berita acara tersebut.
8. Pada waktu yang telah ditentukan tersebut di atas, jurusita dengan disertai 2 (dua) orang saksi menyerahkan uang tersebut kepada panitera pengadilan negeri dengan menyebutkan jumlah dan rincian uangnya untuk disimpan dalam kas kepaniteraan pengadilan negeri sebagai uang konsinyasi.

9. Agar supaya pernyataan kesediaan untuk membayar yang diikuti dengan penyimpanan tersebut sah dan berharga, harus diikuti dengan pengajuan permohonan oleh si berhutang terhadap berpiutang sebagai termohon kepada pengadilan negeri, dengan petitum:
    a. Menyatakan sah dan berharga penawaran pembayaran dan penitipan sebagai konsinyasi.
    b. Menghukum Pemohon membayar biaya perkara."

Bila membandingkan penitipan ganti kerugian dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 yang diterapkan berbeda dengan penitipan yang diatur dalam KUH Perdata, di mana dalam KUH Perdata konsinyasi atau penitipan uang dapat dilakukan jika sebelumnya terdapat hubungan hukum antara para pihak. Sedangkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 sebaliknya, konsinyasi diterapkan di saat kesepakatan antara para pihak tidak tercapai, tidak ada hubungan hukum sama sekali diantara para pihak tersebut. Perbedaan dalam hal konsep penerapan konsinyasi inilah yang mengindikasikan bahwa Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, lebih memihak investor asing daripada

nasib masyarakat yang tanahnya harus diambil untuk pembangunan yang seringkali mengatasnamakan kepentingan umum[50].

Selain itu berbagai sengketa pembebasan lahan diatas terjadi, tidak lain disebabkan karena pihak yang bersengketa merasa bahwa hak yang dimiliki dianggap paling benar yaitu didasarkan atas surat atau bukti yang dimiliki, sedang di pihak lain didasarkan pada penguasaan fisik di atas tanah tersebut.

Berangkat dari hal tersebut menunjukkan bahwa proses pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum tidak sepenuhnya mendapat dukungan dari masyarakat. Hal ini terjadi karena kepentingan umum selalu mengorbankan kepentingan pribadi dan ketersediaan tanah yang terbatas. Mengingat lahan yang dibutuhkan untuk pembangunan jalan tol Batang-Semarang ini adalah lahan milik masyarakat. Maka banyaknya penolakan bahkan besarnya besaran ganti rugi dari warga masyarakat justru menghambat pelaksanaan pembangunan jalan tol dan membengkaknya biaya Pembebasan Lahan Tol Semarang – Batang menjadi 5,8 Triliun Rupiah.

Hasibuan yang dikutip oleh Sitorus menyatakan bahwa ada dua kendala dalam mensukseskan pelaksanaan pembebasan tanah, yaitu kendala yang timbul oleh karena faktor psikologis masyarakat dan kendala yang timbul oleh karena keterbatasan dana. Faktor psikologis ini dapat berupa[51]:

1. adanya pemilik tanah yang beranggapan bahwa pemerintah merupakan tempat bermanja-manja meminta ganti rugi, karenanya mereka meminta jumlah ganti rugi yang tinggi sehingga tidak mempedulikan tetangga mereka yang telah bersedia menerima nilai ganti rugi hasil musayawarah,

[50] Abdurahman, Beberapa catatan di sekitar Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan Umum, Varia Peradilan Nomor 327 Februari 2013, hlm 39.

[51] Sitorus, O., C. Sitepu, dan H. Sauni, Pelepasanatau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah,Jakarta: Dasa Media Utama, 1995, hlm. 128.

2. adanya pemilik yang menganggap bahwa tanahnya mulia atau sakral, sehingga sangat enggan melepaskan tanahnya walau dengan ganti rugi, karenanya mereka bertahan meminta nilai ganti rugi yang sangat tinggi,
3. kurangnya kesadaran pemilik tanah tentang pantasnya mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan sendiri.

Keterbatasan dana juga menjadi faktor penghambat dalam proses pembebasan tanah oleh karena dapat menyebabkan ketidakmampuan membayar nilai ganti rugi menurut harga pasar umum setempat. Selaras dengan hal tersebut Hery Marzuki Ka. Subdit. Pengadaan Tanah Direktorat Jenderal Bina Marga Kementrian Pekerjaan Umum menyatakan oleh karena investor tidak memiliki uang untuk pengadaannya, maka rencana pembangunan ruas Tol Batang-Semarang pernah terancam batal. Hal ini disebabkan oleh pembebasan tanah di sepanjang ruas 74,20 km yang berhenti total. Bahkan Tim Pengadaan Tanahnya (TPT) pun sudah dibubarkan. Penyebabnya adalah investor tidak memiliki uang untuk pengadaannya.

Ragam kendala dalam pembebasan tanah lainnya dijelaskan oleh Hayati, sebagai berikut:[52]

1. adanya ketidakpastian status pemilikan tanah antara yang dipahami oleh pemilik tanah dengan yang dipahami oleh pemerintah desa, ketika tanah tersebut selama ini dipinjamkan penggunaannya oleh pemilik untuk jalan kampung yang tidak disertai dengan tanda bukti serah terima tanah tersebut kepada pemerintah desa, sehingga dengan adanya proyek yang akan membebaskan tanah

[52] Fatir, *Pelaksanaan Ganti Kerugian Pada Pengadaan Jalan Tol Semarang-Batang*, Wawancara Pribadi dengan Tim Badan Pertanahan Nasional Jawa Tengah Pada 12 April 2019.

tersebut terjadi saling klaim antara pemilik dengan pemerintah desa;

2. kesulitan mendapatkan tanah pengganti bagi tanah-tanah yang penggantiannya bukan menggunakan uang, terlebih jika nanti telah diterapkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang memberikan peluang untuk memberikan ganti kerugian dengan berkurang tertib dan lengkapnya;
3. pengelolaan arsip pengadaan tanah baik di BPN maupun di Bagian Tata Usaha Pemerintahan Sekretaris Daerah Kabupaten;

Dalam hasil penelitiannya Manurung mendeskripsikan beberapa kendala dalam pengadaan tanah sebagai berikut:[53]

1. keterbatasan dana dari pihak yang memerlukan tanah;
2. sulitnya mencapai kesepakatan harga ganti rugi antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah;
3. adanya keberatan dan penolakan masyarakat terhadap pembangunan jalan TOL yang melalui permukiman mereka;
4. masyarakat mempersepsikan bahwa pembangunan jalan TOL adalah proyek besar sehingga pemerintah akan menerima keuntungan yang besar, akibatnya masyarakat menginginkan harga ganti rugi yang besar;
5. perijinan yang panjang dan lama ditemui untuk membebaskan tanah yang dikuasai pemerintah;
6. harga ganti rugi yang dihasilkan oleh penilai independen terlalu rendah bahkan di bawah NJOP;
7. surat tanda bukti kepemilikan tanah oleh masyarakat tidak sesuai dengan kondisi lapangan, dan

[53] *Loc, cit.*

8. masyarakat pemilik tanah tidak berada di tempat.

Selain faktor-faktor diatas, semakin lamanya proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini dapat dilihat dari Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, menyatakan:

(1)Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahanuntuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.

(2)Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Adapun berikutnya Pasal 38 menyatakan:

(1)Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).

(2)Pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.

(3)Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat

mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

(4) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.

(5) Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Merujuk kepada Pasal diatas, bila terjadi ketidaksepakatan antara masyarakat dan panitia pengadaan tanah maka pihak yang berhak dapat menempuh berbagai upaya hukum hingga ke tingkat Mahkamah Agung. Namun tentu saja upaya ini membutuhkan waktu yang lebih lama dalam penetapannya.

Selain berbagai kelemahan yang ada di atas, dalam hal gantikerugian akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang juga terjadi akibat adanya kelemahan yang terdapat di dalam Peraturan Presiden Nomer 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dan Perpres Nomer 56 Tahun 2018 Tentang Perbahan Atas Peraturan Presiden Nomer 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Adapun persoalan yang tidak diatur di dalam kedua Perpres tersebut ialah perihal batasan waktu pembayaran gantikerugian akibat adanya gantikerugian. Hal ini berakibat lahirnya berbagai persoalan yaitu:[54]

(1) Penentuan lokasi proyek startegis nasional atau penlok tidak seiring dengan cepatnya pelaksanaan eksekusi dan

[54] Zailani Abdi, *Persoalan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang*, Wawancara dengan Humas Waskita Tol Road Jawa Tengah Pada 12 April 2019.

gantikerugian, sehingga mengakibatkan persoalan-persoalan berupa:

(a) Masyarakat tidak dapat menggunakan tanah untuk memenuhi kebutuhannya baik kebutuhan ekonomi maupun kebutuhan lainnya, akibat setelah adanya penentuan lokasi, eksekusi dan ganti kerugian tidak kunjung dilakukan; dan

(b) akibat lamanya pelaksanaan eksekusi dan pembayaran gantikerugian berimbas pada perubahan harga tanah yang diakibatkan adanya perubahan tata ruang, hal ini merugikan pemilik tanah yang dalam hal ini adalah masyarakat terdampak secara ekonomi.

(2) Ketentuan terkait penentuan lokasi pelaksanaan proyek strategis nasional masih menggunakan ketentuan lama dengan standart pembayaran kerugian pengadaan tanah dengan harga tanah yang lama, hal ini berbanding bterbalik dengan semakin tingginya harga tanah di kawasan tersebut akibat adanya perubahan fungsi dan tata ruang kawasan. Hal ini jelas mengakibatkan lahirnya berbagai pihak spekulan yang membeli tanah di kawasan penetuan lokasi proyek startegis nasional dengan harga murah sebelumnya untuk kemudian dijual dengan harga tinggi guna mencari keuntungan, selain itu dengan adanya persoalan yang ada juga berpotensi melahirkan konflik sosial antara masyarakat dengan pihak pemangku kepentingan lainnya.

Pada pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang, pengaturan teknis pelaksanaan pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden

Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tersebut memiliki kelemahan bahwa besaran ganti kerugian bukan berdasar pada harga bidang tanah pada kenyataanya, sehingga sering kali mengakibatkan kerugian bagi pemilik tanah.

2. Pelaksanaan Pengadaan tanah serta ganti rugi Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jaln Tol Semarang-Demak

Kemudian setelah diketahui bersama bahwa Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 kemudian digantikan dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015. Pada Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 dinyatakan bahwa:

Dalam Peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan:

(1) Instansi yang memerlukan tanah adalah lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah atau Badan Usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum.
(2) Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak.
(3) Pihak yang Berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki Objek Pengadaan Tanah.

(4) Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.
(5) Hak atas Tanah adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan hak lain yang akan ditetapkan dengan undangundang.
(6) Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
(7) Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.
(8) Konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
(9) Pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari Pihak yang Berhak kepada negara melalui Kementerian.
(10) Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah.
(11) Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik Penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Kementerian untuk menghitung nilai/harga Objek Pengadaan Tanah.
(12) Penilai Publik adalah penilai yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan untuk memberikan jasa penilaian.
(13) Penetapan Lokasi adalah penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang

ditetapkan dengan keputusan gubernur, yang dipergunakan sebagai izin untuk Pengadaan Tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah dalam Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

(14) Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

(15) Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati/walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

(16) Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan.

(17) Kementerian adalah lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan.

(18) Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang selanjutnya disebut Kantor Wilayah BPN adalah instansi vertikal BPN di provinsi yang dipimpin oleh Kepala Kantor Wilayah BPN yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri.

(19) Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal BPN di kabupaten/kota yang dipimpin oleh Kepala Kantor Pertanahan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN.

(20) Tim Persiapan Pengadaan Tanah yang selanjutnya disebut Tim Persiapan adalah tim yang dibentuk oleh gubernur untuk membantu gubernur dalam melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan dan Konsultasi Publik rencana pembangunan.

(21) Tim Kajian Keberatan yang selanjutnya disebut sebagai Tim Kajian adalah tim yang dibentuk oleh gubernur

untuk membantu gubernur melaksanakan inventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan, melakukan kajian dan membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan.

(22) Satuan Tugas adalah satuan yang dibentuk oleh Kementerian untuk membantu pelaksanaan Pengadaan Tanah.

(23) Ruang atas tanah dan bawah tanah adalah ruang yang ada di bawah permukaan bumi dan/atau ruang yang ada di atas permukaan bumi sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah.

Kemudian pada perkembangannya pelaksanaan pengadaan tanah serta ganti rugi sebagai mana dimaksudkan dalam Pasal 1 ayat (9) dan (10) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tidak mampu terwujud dengan adil. Hal ini dikarenakan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 memiliki kelemahan yang sama dengan UUPA, yaitu berupa pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah tidak dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat dewasa ini. pengadaan tanah hanya berkaitan dengan pembangunan kemajuan sarana dan pra-sarana penunjang industrialisasi yang ada.

Keadaan demikian jelas mengakibatkan konsepsi masyarakat tentang fungsi sosial tanah pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum mengntungkan pihak-pihak tertentu dan tidak dapat dilakukan secara suka rela melainkan harus diimbangi dengan ganti rugi atas pencabutan hak tanah secara layak. Akibatnya segala pembangunan nasional yang sejatinya untuk kemajuan nusa dan bangsa juga berimbas dalam hal pengadaan tanah guna pembangunan-pembangunan yang ada. Pengadaan tanah yang sesuai dengan strategi dan rencana pembanguan tanah yang berwawasan nusantara yang

sejatinya secara jujur melaksanakan amanat pembanguan nasional yaitu kehidupan bangsa dan negara yang maju harus berhadapan dengan paradigma komersialisasi tanah dlam hal pengadaan tanah yang ada. Hal ini dapat terlihat dalam hal tidak diaturnya jumlah besaran standart yang formil terkait jumlah pengadaan tanah serta ganti rugi guna pembangnan untuk kepentingan umum.

Pasal 76 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 dengan jelas menyatakan bahwa:

1) Ganti Kerugian dalam bentuk uang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (1) huruf a, diberikan dalam bentuk mata uang rupiah.
2) Pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk uang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah berdasarkan validasi dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah atau pejabat yang ditunjuk.
    a) Validasi dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak berita acara kesepakatan bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (1).
3) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh Pihak yang Berhak.
4) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak penetapan bentuk Ganti Kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.

Kemudian pada Pasal 121 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 dinyatakan bahwa “penilaian tanah

dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi yang memerlukan tanah menggunakan hasil penilaian jasa penilai". Hal ini jelas bahwa besaran ganti rugi secara absolut ditentukan oleh tim penilai tanpa melibatkan aspirasi masyarakat terdampak, adapun tim penilai yang dimaksudkan menurut Pasal 1 ayat (11) dan ayat (12) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 yaitu:

(1) Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik Penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Kementerian untuk menghitung nilai/harga Objek Pengadaan Tanah.
(2) Penilai Publik adalah penilai yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan untuk memberikan jasa penilaian.

Kemudian kerancuan informasi yang perlu diterima masyarakat terkait ganti rugi pada pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum ini juga terlihat dalam Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa:

(1) Tim Persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan.
(2) Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak dibentuknya Tim Persiapan.
(3) Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat informasi mengenai:
    (a) Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
    (b) Letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan;

(c) Tahapan rencana pengadaan tanah;
(d) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
(e) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; dan
(f) Informasi lainnya yang dianggap perlu.

(4) Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh Ketua Tim Persiapan.

Makna dari informasi lainnya yang dianggap perlu dalam hal ini tidak memiliki penjelasan yang jelas dan juga tidak termasuk dalam hal informasi mekanisme dan besaran ganti rugi tanah dlam pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.Selain ketidakjelasan dalam hal jumlah besaran ganti rugi dalam pelaskanaan pengadaan tanah serta ganti rugi pada pembangunan untuk kepentingan umum, persoalan berupa ketidakjelasan pengaturan mengenai batasan waktu penyelesaian penyerahan ganti rgi kepada masyarakat juga mengakibatkan banyak persoalan psikologi bagi masyarakat karena lamanya menunggu sementara tidak jarang penyerahan ganti rugi dilakukan bertahap yang mengakibatkan sebagian masyarakat mendapatkan ganti rugi lebih cepat sementara masyarakat yang akan dibayarkan haknya pada tahap berikutya harus menunggu dengan batas waktu yang tidak jelas.

Hal ini berdampak pada persoalan ketidakjelasan batasan waktu penyerahan ganti rugi terhadap masyarakat terdampak dan selain itu juga mengakibatkan ketidakjelasan besaran jumlah ganti rugi kepada masyarakat terdampak. Pandangan demikian terjadi pada pembebasan lahan Jalan Tol Semarang-Demak, yang terjadi di Desa Sidogemah, Kecamatan Sayung, Kabupaten Demak. Menurut Syamsuri selaku salah sat warga yang sejak

tahun 2019 hingga perbulan Juni 2020 saat ini belum mendapatkan ganti rugi, menyatakan bahwa:[55]

> *Sebagian masyarakat yang termasuk tokoh Desa Sidogemah dan kerabatnya telah mendapatkan ganti rugi pembebsan lahan pada tahap I dan II. Adapun besarannya tidak sesuai dengan harga tanah yang seharusnya serta juga tidak mempertimbangkan kisaran harga bangunan dan kerugian usaha. Sementara itu kami yang belum mendapatkan ganti rugi pada tahap I dan II harus menunggu ganti rugi pada tahapan ke III. Namun sebagian besar pihak yang telah mendapatkan ganti rugi telah pindah dan mengakibatkan kami satu desa tidak bisa hidup secara bersama-sama kembali dan yang lebih parah sbagian pengerjaan oleh pihak kontraktor Jalan Tol sudah dimulai yang tidak mempertimbangkan warga yang masih menetap di Desa Sidogemah. Proyek yang telah dimulai pun sebagian besar mengganggu karena berdekatan dengan pemukiman warga dan merusak fasilitas umum warga seperti jembatan misalnya".*

Sementara itu menurut Andi selaku pihak yang menjadi pihak yang telah menerima ganti rugi menyatakan bahwa besaran ganti rugi yang ada tidaklah sesuai, mengingat harga tanah miliknya hanya diharga sebesar satu juta per meter padahal tanah miliknya berda di depan jalan besar, selain itu rumah miliknya ditafsir seharga lima ratus juta rupiah hanya dihargai sebesar lima puluh juta, sehingga Andi hanya menerima ganti rugi sebesar Rp. 150.000.000,00.[56]

Hal tersebut berbeda dengan pandangan dari Suhud selaku Sekertaris Desa. Menurutnya besaran ganti rugi telah sesuai mengingat tanah-tanah di wilayah Sidogemah kerap kali

---

[55] Syamsuri, Wawancara Pribadi Dengan Masyarakat Yang Terkena Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Guna Pembangnan Jalan Tol Semarang-Demak, Wawancara di lakukan pada 10 Juni 2020.

[56] Andi, Wawancara Pribadi Dengan Masyarakat Yang Terkena Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Guna Pembangnan Jalan Tol Semarang-Demak, Wawancara di lakukan pada 10 Juni 2020.

mengalami banjir rop air laut yang mengakibatkan harga lahan menjadi murah.[57]

Kemudian perihal lamanya waktu penyerahan ganti rugi, menurut Khanafi selaku lurah Desa Sidogemah dikarenakan anggaran pengadaan tanah dalam pembangunan jalan tol Semarang-Demak tidak cukup bila hanya mengharapkan dari APBN dan APBD sehingga masih menunggu dana talangan dari pihak investor.[58]

Pernyataan dari Khanafi tersebut dibenarkan oleh Supriyono selaku Sekertaris Panitia Pengadaan Tanah Jalan Tol Semarang-Demak, menurutya lama waktu penyerahan ganti rugi menunggu pencairan anggaran talangan dari pihak swasta, hal ini mengingat APBN dan APBD tidak mencukupi.[59]

[57] Suhud, Wawancara Pribadi Dengan Sekertaris Desa Sidogemah, Wawancara di lakukan pada 10 Juni 2020.

[58] Khanafi, Wawancara Pribadi Dengan Lurah Desa Sidogemah, Wawancara di lakukan pada 10 Juni 2020.

[59] Supriyono, Wawancara Pribadi Dengan Sekertaris Panitia Pengadaan Tanah Jalan Tol Semarang-Demak, Wawancara di lakukan pada 10 Juni 2020.

BAB V

KELEMAHAN-KELEMAHAN DALAM PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH SERTA GANTI RUGI GUNA PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM SAAT INI

A. Kelemahan Pada Peraturan Perundang-Undangan

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa keberhasilan suatu pelaksanaan hukum tidaklah mampu terlepas dari baik dan buruknya peraturan hukum yang dibuat. Pada persoalan pengadaan tanah serta ganti kerugian dalam pembangunan jalan tol Semarang-Batang, terlihat jelas bahwa persoalan timbul diakibatkan adanya ketentuan hukum terkait mekanisme pelaksanaan ganti kerugian. Pada dasarnya ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang haruslah berlandaskan dengan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "bumi, air, dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunaan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Selanjutnya selain ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUDNRI, pelaksanaan ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang juga harus sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa:

> "*Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.*"

Selanjutnya pelaksanaan ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang juga harus sesuai dengan Pasal 18 UUPA yang menyatakan bahwa:

> "*Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.*"

Sehingga jelas jug bahwasannya pelaksanaan ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang juga haruslah senafas dengan Sila Kelima Pancasila.

Pada perkembangannya pelaksanaan ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang yang diatur dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 yang kemudian secara teknisnya diatur dalam Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Tahun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015, menggunakan sistem konsinyasi yang dititipkan kepada pihak pengadilan yang dilakukan tanpa adanya atau dengan adanya perundingan terlebih dahulu dengan masyarakat terkait. Hal ini jelas akan dapat disimpangi oleh kalangan pemerintah dengan melakukan eksekusi dan penentuan gantikerugian secara sepihak dan secara otoriter. Hal ini juga jelas telah bertolak belakang dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan UUPA.

Konsinyasi sendiri pada dasarnya tidak hanya diatur dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomer 71 Tahun 2012Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun

2015. Sistem ganti rugi juga dikenal dalam KUHPerdata yang tertuang dalam Pasal 1239 dan Pasal 1243 KUHPerdata yang menyatakan bahwa gantikerugian mencakub ganti rugi dalam aspek biaya, rugi, dan bunga. Namun demikian terdapat perbedaan dalam hal pelaksanaan konsinyasi antara Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 dengan konsinyasi di dalam KUHPerdata. Konsinyasi di dalam KUHPerdata pelasksanaannya baru dapat dilakukan apabila telah ada perundingan terlebih dahulu antara para pihak sehingga terdapat hubungan hukum. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 1404-1412 KUH Perdata. Pasal 1404 KUH Perdata menyatakan:

> *"Jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berhutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangkan, dan jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada penagdilan. Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berhutang dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang-undang sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang."*

Selanjutnya Pasal 1405 KUH Perdata secara tegas dan jlas menyatakan bahwa agar supaya penawaran yang sedemikian itu sah adalah perlu :

a) bahwa ia dilakukan kepada seorang berpiutang atau kepada seorang berkuasa menerimanya untuk dia;
b) bahwa ia dilakukan oleh seorang yang berkuasa membayar;
c) bahwa ia mengenai semua uang pokok dan bunga yang dapat ditagih, beserta biaya yang telah ditetapkan dan

mengenai sejumlah uang untuk biaya yang belum ditetapkan, dengan tidak mengurangi penetapan terkemudian;

d) bahwa ketetapan waktu telah tiba, jika itu dibuat untuk kepentingan si berpiutang;
e) bahwa syarat dengan mana utang yang telah dibuat, telah dipenuhi;
f) bahwa pembayaran dilakukan di tempat, dimana menurut persetujuan pembayaran harus dilakukan, dan jika tiada suatu persetujuan khusus mengenai itu, kepada si berpiutang atau ditempat tinggal yang telah dipilihnya;
g) bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang Notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai dua saksi.
h) Pasal 1407 KUH Perdata menyatakan : "biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran tunai dan penyimpanan, harus dipikul oleh si berpiutang, jika perbuatan-perbuatan telah dilakukan menurut undang-undang."

Selanjutnya di dalam Pasal 1408 KUH Perdata secara jelas dan tegas dinyatakan bahwa "selama apa yang dititipkan tidak diambil oleh si berpiutang, si berhutang dapat mengambilnya kembali dalam hal itu orang-orang yang turut berhutang dan para penanggung utang tidak dibebaskan."

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas dapatlah disimpulkan secara jelas bahwa:

a) Penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (*Konsinyasi*) terjadi apabila dalam suatu perjanjian, kreditur tidak bersedia menerima prestasi

yang dilakukan oleh debitur. Wanprestasi pihak kreditur ini disebut "*mora kreditoris*".[60]

b) Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat. Ini berarti bahwa penawaran hanya dikenal bila sudah ada hubungan hutang-piutang. Jelaslah bahwa lembaga konsinyasi bersifat limitatif.[61]

Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada terlihat jelas bahwa konsinyasi di dalam KUHPerdata lahir akibat adanya perikatan antara para pihak secara privat. Hal ini jelas berbeda dengan konsinyasi yang lahir dari adanya fungsi sosial tanah sebagai sarana pembangunan nasional. Sehingga konsinyasi terkait pengadaan tanah berbeda dengan konsinyasi di dalam KUHPerdata.

Pada Pasal 17 ayat (2) Keppres No.55/Tahun 1993 dinyatakan bahwa dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat diketemukan tersebut dikonsinyasikan di pengadilan negeri setempat oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Konsinyasi yang dikenal di dalam Keppres No.55/Tahun 1993 hanyalah untuk keperluan penyampaian ganti rugi yang telah disepakati, akan tetapi orang yang bersangkutan tidak ditemukan.[62]

Berdasarkan ruang lingkup Keppres No.55/Tahun 1993 jelas diketahui bahwa peraturan pengadaan tanah ini hanya berlaku bagi pengadaan tanah yang dilakukan oleh Instansi

---

[60] Mariam Darus Badrulzaman, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan, Bandung, Alumni, 1983, hlm. 171.

[61] Oloan Sitorus, SKH Sinar Indonesia Baru, 6 Juli 1994, dalam Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004, hlm. 80.

[62] Abdulrrahman, Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum,Bandung, Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 66.

Pemerintah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu konsinyasi hanya bisa diterapkan untuk pembayaran ganti rugi untuk pengadaan tanah dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan memang telah ada kesepakatan diantara kedua belah pihak yang membutuhkan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah tersebut.[63]

Berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, belum ada keseragaman pendapat para sarjana baik akademisi maupun praktisi tentang boleh tidaknya konsinyasi diterapkan dalam pelepasan atau penyerahan hak (dahulu disebut pembebasan tanah oleh Instansi Pemerintah), sedangkan untuk pengadaan tanah yang dilakukan oleh swasta, semua sarjana sepakat menyatakan bahwa konsinyasi tidak dapat diterapkan dalam menyelesaikan ketidaksepakatan ganti rugi.

Mahkamah Agung Republik Indonesia juga menegaskan melalui putusannya Reg. No. 3757 PK/Pdt/1991 tanggal 6 Agustus 1991 yang menyatakan bahwa konsinyasi tidak dapat diterapkan dalam pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah. Konsinyasi hanya dikenal atau diatur dalam KUHPerdata dan Keppres No.55/Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang sekarang telah dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

---

63 *Op, Cit*, hlm. 59.

Kemudian pada tanggal 21 Mei 2007 terbit Peraturan Kepala BPN No 3/2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No 36/2005 yang telah diubah dengan Perpres No 65/2006 tentang Perubahan atas Perpres No 36/2005. Secara garis besar butir-butir penting dalam Peraturan Kepala BPN No 3/ 2007 itu berkaitan dengan konsinyasi adalah penilaian harga tanah oleh Tim Penilai Harga Tanah didasarkan pada NJOP atau nilai nyata dengan memerhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada 6 (enam) variabel yakni lokasi, letak tanah, status tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan RI'RW, sarana dan prasarana, dan faktor-faktor lain. Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau bendabenda lain dilakukan oleh instansi terkait. Hasil penilaian diserahkan kepada P2T untuk digunakan sebagai dasar musyawarah.

Ketentuan musyawarah diatur dalam Pasal 31-38, kesepakatan dianggap telah tercapai bila 75 persen lugs tanah telah diperoleh atau 75 persen pemilik telah menyetujui bentuk dan besarnya ganti rugi. Jika musyawarah tidak mencapai 75 persen, maka dapat terjadi 2 (dua) kemungkinan, yakni:

a) Jika lokasi dapat dipindahkan, P2T mengusulkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk memindahkan lokasi;
b) Jika lokasi tersebut tidak dapat dipindahkan (sesuai kriteria dalam Pasal 39), maka kegiatan pengadaan tanah tetap dilanjutkan. Jika 25 persen dah pemilik belum sepakat tentang bentuk dan besarnya ganti rugi atau 25 persen lugs tanah belum diperoleh, P2T melakukan musyawarah kembali dalam jangka waktu 120 hari kalender.

Lebih lanjut dijelaskan dengan tegas bahwa jika jangka waktu 120 hari lewat, maka:

Bagi yang telah sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, ganti rugi diserahkan dengan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi atau Berita Acara Penawaran Ganti Rugi. Bagi yang tetap menolak, ganti rugi dititipkan oleh instansi pemerintah di Pengadilan Negeri (PN) setempat berdasarkan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi.

P2T Kabupaten/Kota membuat Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah dan Penetapan Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang ditandatangani oleh seluruh anggota P2T, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik. Putusan P2T tentang bentuk dan/atau besarnya ganti rugi diatur dalam Pasal 40-42. Pemilik yang berkeberatan terhadap putusan P2T dapat mengajukan keberatan disertai alasannya kepada Bupati/Wah Kota/Gub/Mendagri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari. Putusan penyelesaian atas keberatan diberikan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari. Bila pernilik tetap berkeberatan dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, Bupati/Wali Kota/Gub/Mendagri mengajukan usul pencabutan hak atas tanah menurut UU No 20/1961. Berkaitan dengan pembayaran ganti rugi, ketentuan Pasal 43-47 mengatur yang berhak menerima ganti rugi adalah:

a) Pemegang hak atas tanah;
b) Nazir untuk tanah wakaf;
c) Ganti rugi tanah untuk HGB/HP yang diberikan di atas tanah HGB/HPL, diberikan kepada pemegang HGB/HPL;
d) Ganti rugi bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah HGB/HP yang diberikan di atas tanah HGB/HPL, diberikan kepada pemilik bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda tersebut.

Ganti rugi dalam bentuk uang diberikan dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal keputusan. Untuk ganti rugi yang tidak berupa uang, penyerahannya dilakukan dalam jangka waktu yang disepakati para pihak. Ganti rugi diberikan dalam bentuk:

a) Uang;
b) Tanah dan/atau bangunan pengganti atau permukiman kembali;
c) Tanah dan/atau bangunan dan/atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan;
d) *Recognise* berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat (untuk tanah ulayat), atau sesuai keputusan pejabat yang berwenang untuk tanah instansi pemerintah atau pemerintah daerah.

Penitipan ganti rugi karena sebab-sebab tertentu (Pasal 48), yakni:

a) Yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya;
b) Tanah, bangunan, tanaman dan atau benda lain terkait dengan tanah sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;
c) Sengketa pemilikan yang masih berlangsung dan belum ada penyelesaiannya;
d) Tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah sedang dfletakkan seta oleh pihak yang berwenang;
e) Penitipan ganti rugi dilakukan dengan permohonan penitipan kepada Ketua Pengadilan Negeri.

Perpres maupun Peraturan Kepala BPN No 3/2007 menyebutkan tentang bentuk ganti kerugian berupa permukiman

kembali, namun tidak merincinya lebih lanjut. Sebagaimana diketahui, permukiman kembali itu meupakan proses tersendiri yang memerlukan perhatian mengenai berbagai hal, antara lain bahwa pemilihan lokasi permukiman kembali harus merupakan hasil musyawarah dengan pihak yang akan dipindahkan dengan mengikutsertakan masyarakat penerima; lokasi pemindahan harus dilengkapi sarana dan prasarana serta fasilitas umum.Prasarana dan sarana tersebut harus dapat juga dimanfaatkan oleh masyarakat setempat. Demikian juga perpres tidak menyinggung tentang ganti kerugian terhadap faktor nonfisik berupa upaya pemulihan pendapatan (*income restoration*).

Pada perkembangannya dengan adanya Perpres Nomer 71 Tahun 2012Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 konsinyasi seringkali dilakukan dengan tanpa bermusywarah terlebih dahulu dengan masyarakat. Pada titik inilah terjadi ketidakadilan khususnya bagi masyarakat yang dimana penentuan besaran konsinyasi dan mekanisme pelaksanaan konsinyasi ditentukan sepihak oleh pemerintah.

Nawiasky di dalam teorinya menyatakan bahwa hukum selain berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma-norma hukum juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yakni:[64]

a) *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
b) *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara);
c) *Formell Gezets* (Undang-undang Formal);

[64] Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe, Cetakan 2*, Einseideln / Zurich / Koln, Benziger, 1948, hlm. 31.

d) *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom).

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dipahami bahwa dalam norma-norma hukum yang tersusun berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, serta berkelompok-kelompok, menunjukkan suatu garis politik hukum. Hal tersebut dikarenakan norma dasar yang berisi cita-cita sosial dan penilaian etis masyarakat dijabarkan dan dikonkretisasi ke dalam norma-norma hukum yang lebih rendah.

Hal tersebut menunjukkan bahwa adanya suatu tuntutan masyarakat baik itu cita-cita sosial maupun penilaian etis masyarakat ingin diwujudkan dalam suatu kehidupan sosial melalui norma-norma hukum yang diciptakan. Norma-norma hukum yang tersusun berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis tersebut menunjukkan pula adanya suatu garis sinkronisasi antara norma hukum yang lebih tinggi dan norma hukum yang lebih rendah. Hal tersebut dikarenakan norma hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber, berdasar, dan oleh karenanya tidak boleh bertentangan dengan pada norma hukum yang lebih tinggi.

Bila melihat teori Nawiasky di atas terlihat jelas bahwa Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 sebagai *Formell Gezets* dan Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 sebagai *Verordnung & Autonome Satzung*telah bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 18 UUPA Nomer 5 Tahun 1960 *Formell Gezets,*sebagai Pasal 28D dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai *Staatsgrundgesetz,* yang mana hal tersebut juga jelas telah berlawanan dengan Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan Pancasila yang merupakan *Staatsfundamentalnorm.* Sehingga dalam hal

persoalan pelaksanaan konsinyasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 dimana ada celah terjadinya dominasi pemerintah kepada masyarakat dalam menentukan pelaksanaan kontinyasi termasuk dalam pembangunan jalan tol Semarang-Bawen, akan mengakibatkan peluang terjadinya diskriminasi terhadap masyarakat dalam hal ganti kerugian tanah. Berdasarkan persoalan yang ada tersebut terlihat jelas bahwa telah terjadi diharmonisasi dan dissinkronisasi politik hukum terkait ganti kerugian akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan negara.[65]

Sehingga dengan adanya peluang terciptanya sistem konsinyasi yang otoriter dari adanya Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 dan Pasal 73 Perpres Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 maka konsep konsinyasi atau ganti kerugian tanah yang ada akan jauh menyimpang dari tujuan negara yang tidak lain adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Kemudian pada perkembangannya pada tahun 2020 dibuatlah Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Pada Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 tersebut juga belum mengatur secara jelas perihal besaran ganti rugi dan terkait pengaturan keterlibatan masyarakat dalam

[65] *Loc, cit.*

perhitungan besaran pengadaan tanah serta ganti rugi untuk pembangunan kepentingan umum.

Senafas dengan hal itu teori Kesejahteraan dan Tanggung Jawab Negara dari J.M. Keynes menyatakan bahwa negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterahkan golongan tertentu, namun seluruh rakyat.[66]Sangat ceroboh jika pembangunan ekonomi dinafikan dan pertumbuhan ekonomi hanya dipandang dan dikonsentrasikan pada angka persentase belaka.

Kesejahteraan rakyat adalah indikator yang sesungguhnya. Sejalan dengan pandangan Keynes tersebut Cicero menyatakan bahwa pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang berlandaskan pada *civil society* yang mana *civil society* adalah maninfestasi dari kehidupan masyarakat yang berlandaskan pada nilai agama, moral, etika, dan budaya.[67]

B. Kelemahan Pada Sistem Pelaksanaan Hukum

Mengingat permasalahan negara adalah juga permasalahan kita, kaitan dengan penegakan supremasi hukum adalah permsalahan negara Indonesia yang paling besar dan mendesak, sehingga sangatlah tepat kalau kritikan kita kepada permasalahan hukum tersebut juga harus disertai alternatif pemecahannya.[68] Bila membicarakan supremasi hukum yang mana memposisikan hukum secara tegak dengan disoko ketiga pilar hukumnya ke dalam bingkai keadilan sosial yang berperikemanusiaan, ternyata sampai pada hari ini adalah tidak lebih hanyalah perbuatan yang utopis yang selalu diarahkan

---

[66] Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 135.

[67] Jarot Jati, B. S., *Merawat Etika Dan Moral Dalam Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara*, Lembaga Riset Axiologi, Yogyakarta, 2016, hlm. 12.

[68] *Ibid*, hlm. 76 – 77.

dalam retorika idelais bagi setiap aparat dan para tokoh dan pakar hukum khususnya di Indonesia. Selain itu, konsep hukum atas penegakan supremasi hukum yang diolah oleh negara ternyata belumlah tent menjadi suatu yang semurna dalam implikasinya walaupun diakui bahwa secara garis besarnya sudah memenuhi kerangka ideal menurut kerangka si pembuatnya (sudah biasa di Indonesia khususnya membuat hukum selalu mengabaikan karakteristik masyarakat yang sesungguhnya sangat penting dan fungsional).[69]

Suatu permasalahan tersendiri dalam peningkatan pelayanan hukum di Indonesia termasuk SDM yang berkualitas tidaklah cukup kalau hanya sekedar berpendidikan tinggi akan tetapi, juga harus dibarengi dengan tingkat kepribadian yang berkualitas pula. Hal ini penting karena para penegak hukum adalah sebagai ujung tombak sekaligus juga sebagai suri teladan dalam pelaksanaan hukum itu sendiri, namun sangat ironis justru keberadaan para penegak hukum di Indonesia ini masih perlu kita pertanyakan, betapa banyaknya sejumlah hakim dan atau para penegak hukum lainnya yang dicurigai dan atau sudah terkena kasus suap dan atau kasus tercela lainnya.[70]

Bercermin dari kenyataan tersebut, maka bisa ditarik kedalam suatu sorotan bahwa kultur masyarakat Indonesia memanglah bukan masyarakat sadar hukum. Sehingga semakin terbukti, tatkala kita dengan mudah menyaksikan bukan saja para aparat penegak hukum yang melakukan penyalahgunaan kekuasaan, tetapi betapa banyak dan seringnya terjadi nuansa kekerasan yang secara langsung dengan mobilitas massa dan atau kekerasan secara komunal telah mengadili dan menghakimi sendiri para pelaku tindak kriminal terutama yang bersentuhan

---

69 Sabian Utsman, *Anatomi Konflik dan Solidaritas Masyarakat Nelayan,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm. 15.

70 *Loc, cit.*

langsung dengan masyarakat sehingga pembakaran, pengeroyokan, penjarahan, serta pembunuhan yang dilakukan massa adalah sisi lain cara masyarakat mengimplementasikan arti dari sebuah keadilan atau cara yang tepat dalam mereka berhukum, karena institusi negara tidak lagi dianggap sebagai tempat dalam memproses dan menemukan keadilan (negara kita bagaikan mesin pabrik pembuat peraturan perundang-undangan, tidak membesut kepada kepentingan masyarakat sebagian besar sangat jelata).[71]

Pada dasarnya penegakan hukum di Indonesia haruslah mencakup tiga aspek penting yang sangat mendasar, yaitu kultur masyarakat tempat di mana nilai-nilai hukum akan ditegakkan, struktur dari penegak hukumnya itu sendiri, kemudian substansi hukum yang akan ditegakan.[72]

Berdasarkan paparan di atas, maka dapatlah kita temukan fenomena sosial kaitannya dengan problematika penegakan hukum di Indonesia adalah sebagai berikut "terjadinya keterpurukan (kebobrokan) supremasi hukum yang ditandai dengan semakin banyaknya penyimpangan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum yang dibarengi pula semakin maraknya penghakiman massa terhadap tindak kriminal di masyarakat, berkorelasikan dengan hukum yang positivistik.[73]

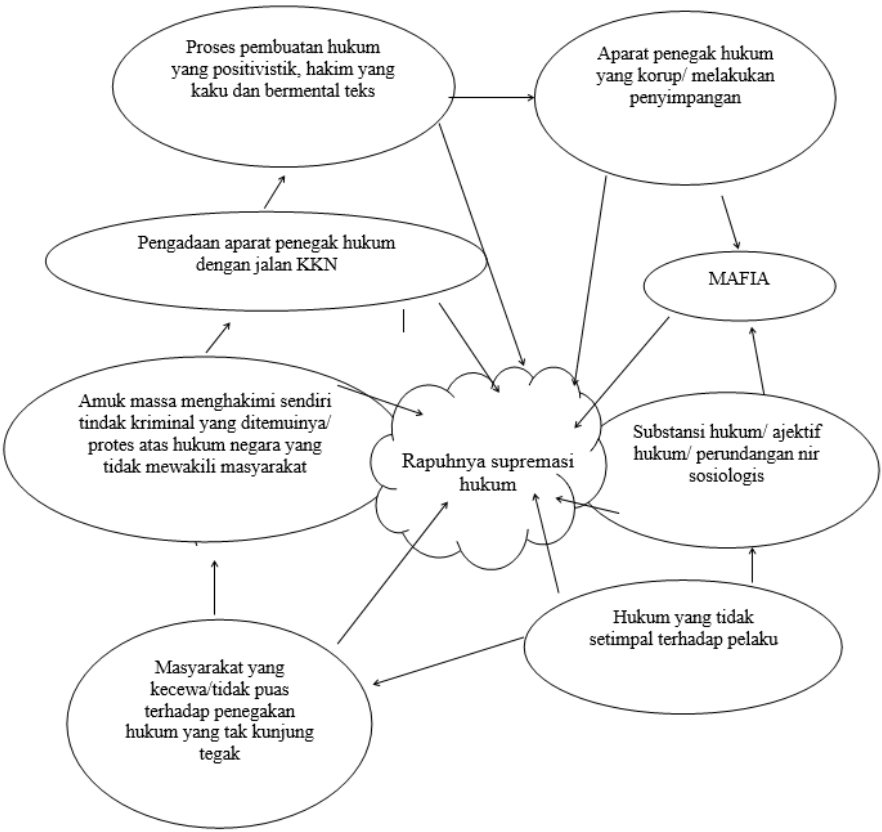
Problematika penegakan hukum di Indonesia sebenarnya sulit untuk diruntut bagaikan mencari simpul pangkal atau ujung dari suatu lingkaran setan sehingga membuat kejahatan semakin berdaulat (*merajalela*). Bagaimana lingkaran setan yang membumi di dalam dunia peradilan kita, maka secara sederhana dapat digambarkan pada bagan berikut:[74]

---

71 *Ibid*, hlm. 16.
72 *Loc, cit.*
73 *Ibid*, hlm. 15-16.
74 *Ibid*, hlm. 17-18.

Bagan III:

Lingkaran Problematika Penegakan Hukum di Indonesia



Sejalan dengan pandangan di atas Chambliss dan Seidmen menyatakan bahwa tindakan apa pun yang akan diambil oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi dan politik dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya. Akhirnya peran

yang dijalankan oleh lembaga dan pranata hukum itu merupakan hasil dari bekerjanya berbagai macam faktor.[75]

Hal tersebut termasuk juga didalamnya dalam persoalan ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Batang. Adanya Pasal 42 Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 Dan Pasal 73 Perpres Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015telah membuat peluang bagi oknum pemerintah untuk melakukan dominasi konsinyasi guna mencari keuntungan secara individu maupun kelompok yang mana aka mengakibatkan termarjinalkannnya hak masyarakat pemilik tanah yang terkena pembangunan pemerintah. Namun demikian dengan juga tidak ditegaskan secara jelas di dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 terkait besaran gantikerugian tanah dalam suatu kegiatan pengadaan tanah guna pembangunan pemerintah juga akan menjadi jalan bagi masyarakat mencari keuntungan dalam hal besaran biaya ganti kerugian tanah yang dimana jauh dari prinsip NJOP yang berlaku.

Sehingga jelas dengan adanya berbagai oersoalan di dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomer 71 Tahun 2012Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 Jo. Perpres Nomor 66 Tahun 2020, akan mengakibatkan persoalan juga dalam lapangan penegakkan hukum terkait konsinyasi akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan negara. Sehingga dengan kata lain juga dapat dikatakan bahwa politik hukum pengadaan tanah serta ganti kerugian tidak

[75] William J. Chambliss dan Robert B. Seidman dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, UNDIP Press, Semarang, 2011, hlm. 10.

mampu memuat kebutuhan masyarakat sekaligus kebutuhan pembangunan negara secara holistik, hal ini menjadikan friksi antara pemerintah sebagai instrumen negara dengan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan negara. Friksi ini lahir sebagai bentuk bahwa hukum tidak berada di ruang hampa dan senantiasa dipengaruhi oleh sub-sosial lainnya yaitu ekonomi, politik, dan kultur masyarakat.

John Sulivan dengan teori *Well MES* mengatakan bahwa syarat untuk memperoleh penegakan hukum yang baik harus bertumpu pada tiga hal yaitu :[76]

a. *Well Motivation*

Well Motivation haruslah dilihat motivasi seseorang untuk mengabdikan diri sebagai penegak dan pembuat hukum. Sejak awal seorang calon penegak dan pembuat hukum harus mengetahui dan bermotivasi bahwa menjadi persoalan penegakan hukum adalah tantangan sekaligus tugas yang berat.[77]Pada aspek sehingga dapat dismpulkan pula bahwa setiap pihak terkait konsinyasi dalam pembangunan jalan tol Semarang-Batangdapat memiliki motivasi yang baik atau sebaliknya.

b. *Well Education*

Well Education, artinya seorang penegak dan pembuat hukum seharusnya memenuhi standar pendidikan tertentu. Sehingga selain pendidikan formal dibutuhkan pula pendidikan lainnya terkait pengetahuan akan hukum, sebagai contoh seminar hukum dan *short course.*[78]Pada aspek ini setiap pihak terkait perlu memahami arti pentingnya pembangunan dan fungsi dari tanah serta arti penting dari keadilan itu sendiri. Hal tersebut hanya akan

---

[76] Ali Mansyur, *" Pranata Hukum dan Penegakannya di Indonesia",* Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2010, hlm. 83-84.

[77] *Loc, Cit.*

[78] *Loc, Cit.*

tercapai apabila terdapat pendidikan dan sosialisasi yang cukup terkait politik hukum pengadaan tanah serta ganti kerugian.

c. *Well Salary*

Well Salary, artinya gaji seorang penegak dan pembuat hukum harus diperhatikan sehingga dalam menjalankan tugasnya dengan baik, para penegak hukum dan pembuat hukum tidak dibebankan dengan biaya guna pelaksanaan tugasnya. Sehingga sedapat mungkin menghindarkan penegak dan pembuat hukum dengan dilema yang ada yaitu kecilnya gaji dan minimnya dana operasional serta anggaran ganti kerugian yang akan membuat berbagai pihak terkait merugi.[79]

C. Kelemahan Berupa Pandangan Masyarakat Terkait Memaknai Sistem Ganti Rugi Tanah Yang Ada

Faktor kultur masyarakat pada dasarnya terdiri dari faktor berupa foktor pengetahuan terkait arti pentingnya fungsi sosial tanah dan faktor kesadaran masyarakat. Sebagian besar masyarakat tidak memahami bahwa tanah yang dimilikinya tidak secara mutlak dapat dimiliki, negara dapat sewaktu-waktu mengambil alih tanah milik masyarakat guna mewujudkan pembangunan negara yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum. Hal ini semakin menjadi bertambah parah dikarenakan pemerintah sendiri belum secara efektif mensosialisasi akan hal tersebut. Hal ini mengakibatkan masyarakat sendiri tidak memiliki kesadaran yang cukup untuk ikut secara kooperatif menyelesaiakan berbagai perselisihan dan beda pendapat terkait konsinyasi.

[79] *Loc, Cit*

BAB VI

REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH SERTA GANTI RUGI PADA PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

A. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Pada Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Beberapa Negara

1. Negara Amerika

Pencabutan hak atas tanah di Amerika dituangkan dengan tegas dalam *Bill of Right* Amandemen Kelima, pada *Bill of Right* Amandemen Kelima dinyatakan bahwa "*nor shall be deprived of life, liberty, or property, without just compensation",* yang memiliki arti bahwa tidak juga kehidupan, kemerdekaan, dan pemilikan (dari seseorang) dapat diambil tanpa suatu ketentuan hukum yang adil, demikian pula tidak ada milik pribadi yang diambil untuk digunakan oleh umum tanpa suatu ganti rugi yang layak. Pada awalnya *Bill of Right* Amandemen Kelima hanya berlaku bagi pemerintahan federal bukan pemerintahan bagian. Pada dasarnya proses pencabutan hak atas tanah melalui *Bill of Right* Amandemen Kelima berdasarkan pada asas *eminent domain* atau kewenangan mutlak menguasai tanah. Melalui asas tersebut pemerintah dapat mencabut hak-hak tanah masyarakat melalui prosedur yang berkeadilan. Hal ini berbeda dengan sistem *zoning* dimana badan *zoning* akan melakukan penafsiran dan pertimbangan-pertimbangan terkait penyerahan ganti rugi terhadap pelepasan tanah guna pembangnan kepentingan umum,

adapun pertimbangan dasar sistem *zoning* ini adalah zona peruntukan kawasan dan rencana pembangunan pemerintah.[80]

2. Negara Malaysia

Negara Malaysia pada penerapan hukum pengadaan tanah dalam perkembangannya berada secara absolut dalam penguasaan pemerintah. Sehingga pelaksanaan dari pada akuisisi dan kompensasi dalam pengadaan tanah guna kepentingan umum secara mutlak juga berada di tangan pemerintah, hal itu sebagaiman diatur dalam Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan Malaysia Tahun 1960. Hal ini pada perkembangannya kerap kali mengakibatkan terjadinya ketidak adilan terhadap masyarakat asli baik dalam persoalan ganti rugi pengadaan tanah yang melibatkan tanah milik perorangan maupun tanah adat. Sementara tanah adat sendiri dalam peraturan Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan Malaysia Tahun 1960 tidak diatur dengan jelas, hal itu mengakibatkan banyak ketidak adilan ekologis bagi masyarakat adat di Malaysia.[81]

Hal ini terjadi dikarenakan paradigma pemerintah Malaysia melihat bahwa adanya eksistensi hak akan tanah adat dikarenakan adanya izin dari negara untuk mendiami tanah negara sebagai tanah adat, sehingga ketika negara membutuhkan tanah tersebut maka masyarakat adat wajib mengembalikannya kepada pemerintah selaku perpanjangan tangan dari negara. berbagai masalah tersebut menjadi semakin rumit dikarenakan tidak adanya definisi ganti rugi atau kompensasi yang jelas dalam Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan Malaysia Tahun 1960 serta tidak ada juga besaran ganti kerugian yang jelas di dalam Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan

---

[80] Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kpentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 113-115.

[81] Soedjarwo Marsoem, Wahyono Adi, dan Pieter G. Manopo, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Rnebook, Jakarta, 2015, hlm. 118-121.

Malaysia Tahun 1960. Sehingga kerap kali pelaksanaan pembebasan lahan merugikan masyarakat, apabilamasyarakat tidak setuju dengan kemauan pemerintah yang otoriter tersebut maka pemerintah mengajukan juri ata abritor atau wasit atau penengah untuk berhadapan dengan masyarakat yang tidak sepakat dengan keputusan terkait kompensasi yang dibuat oleh pemerintah.[82]

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Anuar Alias, S. N. Kamaruzzaman, dan M. D. Nasir Daud, terdapat berbagai macam kelamahan dalam kebijakan hukum ganti rugi pada pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum di Malaysia, kelemahan-kelemahan tersebut ialah:[83]

1. Otoritas yang berwenang tidak pernah mengumumkan rencana akuisisi. Hal ini akan menimbulkan jual beli tanah secara spekulasi di antara para pihak yang memiliki kepentingan;
2. Tidak indepenennya penilai tanah yang ditunjuk oleh pengadilan;
3. Tanah yang telah diambil alih oleh pemerintah kerap kali dibiarkan terbengkelai selama waktu yang cukup lama;
4. Kompensasi dalam Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan Malaysia Tahun 1960 tidak memperhitungkan dampak berupa kerugian ekonomi dan penghasilan dari masyarakat yang kehilangan lahan tanahnya akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum; dan
5. Sulitnya akses keadilan bagi masyarakat terdampak.

[82]*Loc, cit.*
[83]*Ibid,* hlm. 122-123.

3. Negara Jepang

Pada perkembangannya di negara Jepang rencana pengembangan lahan di perkotaan telah dilakukan sepuluh tahun sebelum adanya pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.[84] Wilayah kota baru yang direncanakan selama sepuluh tahun terdiri dari kawasankalangan urban yang memilih hidup ke wilayah perkoataan dan wialayah lainnya berfungsi sebagai wialayah pengendali pertumbuhan kalangan urban yang pindah ke kota baru tersebut.[85] Hal ini termasuk dalam hal lahan yang difungsikan untuk fasilitas umum seperti jalan tol, sehingga jarang terjadi alih fungsi lahan pemukiman menjadi lahan yang dibangun fasilitas umum.

B. Perbandingan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Pada Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Beberapa Negara Dengan Indonesia

Berdasarkan berbagai macam penjelasan di atas terlihat jelas berbagai negara memiliki politik hukum ganti rugi dalam pengadaan tanah, hal tersebut memiliki perbedaan dengan sistem hukum pengadaan tanah di Indonesia:

---

[84] Pada dasarnya pengadaan tanah yang berkeadilan sangat dibutuhkan di wilayah perkotaan, hal ini dikarenakan semakin terbatasnya tata ruang perkotaan yang ada. Lihat: Mirda Aprilia Aeni Mafiroh Dan Umar Ma'Ruf, *Pelaksanaan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Banjir Kanal Timur Di Kelurahan Terboyo Kulon Kecamatan Genuk Kota Semarang*, Prociding Konferensi Ilmiah Mahasiswa UNISSULA 2, Semarang, 18 Oktober 2019, hlm. 455.

[85] World Bank, *Case Study Land Readjustment In Japan*, Diunduh melalui worldbank.org pada 21 April 2020.

No	Negara	Perbedaan Dengan Sistem Hukum Pengadaan tanah serta ganti rugi Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia
1	Amerika	Di negara Amerika dikenal dua macam sistem pengadaan tanah serta ganti rugi guna pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu sistem ganti rugi lansung antara negara dan masyarakat dan sistem zonasi yang dipakai di negara bagian federal Amerika. Pada sistem langsung pemerintah dilibatkan dalam hal penentuan besaran ganti rugi secara transparan. Sementara pada sistem zonasi ganti rugi ditatapkan berdasarkan zona wilayah yang akan dibebaskan guna pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Di Indonesia tidak menggunakan sistem zonasi namun seperti pada sistem di Amerika yang pertama. Namun transparansi

		dan keterbukaan pemerintah tidaklah sebaik dengan sistem di Amerika, penentuan besaran ganti rugi dan informasi terkait hal tersebut tidak pernah diberikan kepada masyarakat, hal ituu dapat terlihat dalam kasus Sidogemah.
2	Malaysia	Sistem pengadaan tanah serta ganti rugi guna pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum di Malaysia dilakukan secara otoriter dan tidak pernah melibatkan aspirasi masyarakat. Hal ini mirip dengan sistem yang ada di Indonesia, seperti persoalan transparansi pengadaan tanah serta ganti rugi gna pembangunan untuk kepentingan umum.
3	Jepang	Pada negara Jepang ganti rugi guna pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dilakukan dengan cukup tertata, hal ini dikarenakan benturan antar kepentingan dalam pengadaan tanah dapat

		terhindari, hal ini dikarenakan peruntukan tanah telah dipetakan terlebih dahuku dengan adanya master plan perkotaan yang dibuat sepuluh tahun sebelum pembangunan kawasan kota dilakukan. Hal ini jelas berbeda dengan negara Indonesia yang mana tidak memiliki master plan dalam pembangunan dan perluasan kawasan perkotaan yang ada.

C. Rekonstruksi Nilai Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Pada Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

1. Konsep Negara Hukum Indonesia Dan Hukum Pertanahan Indonesia

a. Tujuan Hukum Pertanahan Nasional

Keberadaan Pancasila sebagai dasar negara pada Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dapat terlihat jelas, Hal ini ditunjukan dengan bunyi dari pada Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yng menyatakan bahwa:

> "*Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut menjalankan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,*

maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalas suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia."

Hal ini jelas telah melahirkan konsekuensi bahwa di negara Indonesia Hak Asasi Manusia seluruh golongan masyarakat diakui, dihargai, dan dilindungi. Guna mewujudkan hal itu maka negara Indonesia menganut sistem demokrasi Pancasila yang mana menjadikan hukum sebagai landasannya. Dengan kata lain bahwa Pancasila merupakan penuntun bagi negara ntuk mewujudkan konsep negara hukum yang deemokratis, agamais, serta humanis.

Kedudukan Pancasila sebagai *Philosofische Grondslag* atau oleh Nawiasky disebut dengan S*taatsfundamentalnorm* sekaligus sebagai *rechtsidee* atau cita hukum, menimbulkan konsekuensi bahwa pembuatan segala peraturan hukum hingga pelaksanaannya harus sesuai dengan segala nilai yang terkandung dalam setiap sila Pancasila sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada dapat pula disimpulkan bahwa Pancasila juga merupakan sumber dari segala sumber politik hukum di Indonesia. Pernyataan tersebut sesuai dengan pandangan dari Mahfud M.D. yang menyatakan bahwa:[86]

[86] Moh. Mahfud M. D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 15-16.

"*Dari berbagai definisi poltik hukum tersebut dapatlah dibuat rumusan sederhana bahwa politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara.....pijakan utama politik hukum nasional adalah tujuan negara yang kemudian melahirkan sistem hukum nasional yang harus dibangun dengan pilihan isi dan cara-cara tertentu.*"

Berdasarkan penjelasan dari Mahfud M. D. di atas dapat dinyatakan bahwa politik hukum pada dasarnya merupakan arah pembangunan hukum yang berpijak pada sistem hukum nasional untuk mencapai tujuan negara atau cita-cita negara dan bangsa.[87] Adapun tujuan negara yang berangkat dari cita-cita masyarakat bangsa telah tersimpulkan di dalam kelima sila Pancasila. Sehingga dengan kata lain penyelenggaraan politik hukum berlandaskan pada kelima sila Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, Persatuan Indonesia.

Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.Politik hukum yang berlandaskan pada nilai Ketuhanan Yang Maha Esa artinya politik hukum harus berlandaskan pada nilai moral Ketuhanan.Politik hukum yang berlandaskan nilai Kemanusian Yang Adil Dan Beradab artinya politik hukum yang ada harus mampu menjamin penghargaan dan

[87] Pada dasarnya hampir tidak ada perbedaan antara cita-cita negara dan tujuan negara, Namun dalam konteks politik hukum Mahfud M. D. membedakan dua hal tersebut, menurut Mahfud M. D. cita-cita merupakan semangat yang bersemayam di dalam hati masyarakat, sedangkan tujuan negara adalah pernyataan konstitutif yang harus dijadikan arah atau orientasi penyelengraan negara. Lihat: Moh. Mahfud M. D., *op, cit*, hlm. 17.

perlindungan bagi hak-hak asasi manusia secara non-diskriminatif.

Politik hukum harus berlandaskan nilai Persatuan Indonesia artinya politik hukum harus mampu mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan segala ikatan primordialnya masing-masing. Politik hukum yang berlandaskan nilai Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan artinya politik hukum harus mampu menciptakan kekuasaan negara yang berada di bawah kekuasaan rakyat atau dengan kata lain politik hukum harus mampu menciptakan negara yang demokratis dimana kekusaan terbesar berada di tangan rakyat (demokrasi kerakyatan). Kemudian yang terakhir bahwa politik hukum harus berlandaskan nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia artinya politik hukum harus mampu menciptakan masyarakat yang berkeadilan sosial yang mampu menciptakan keadilan bagi kalangan masyarakat lemah baik di sektor sosial maupun pada sektor ekonomi, sehingga tidak terjadi penindasan antara kalangan masyarakat *power full* dengan masyarakat marjinal.[88]

Berbagai nilai yang terkandung dalam kelima sila Pancasila tersebut kemudian terkongkritisasi dalam tujuan negara yang tertuang pada Alinea Keempat Pembuakaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun Alinea Keempat Pembuakaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
b. Memajukan Kesejahteraan umum;
c. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

[88] *Ibid*, hlm. 16.

Sehingga jelas juga bahwa politik hukum haruslah berlandaskan pada keempat prinsip yang terkandung di dalam Alinea Keempat Pembuakaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Berkaitan dengan hal tersebut Mahfud M. D. menyatakan bahwa:[89]

> "*Dalam konteks politik hukum jelas bahwa hukum adalah "alat" yang berkerja dalam "sistem hukum" tertentu untuk mencapai "tujuan" negara atau "cita-cita" masyarakat Indonesia. Oleh sebab itu pembahasan mengenai politik hukum nasional harus didahului dengan penegasan tentang tujuan negara.*"

Berdasarkan pendapat dari Mahfud M. D. tersebut jelaslah bahwa Pancasila merupakan landasan serta sumber dari segala sumber bagi politik hukum nasional. Hal tersebut dikarenakan Pancasila dan serta Pembuakaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 memuat berbagai cita-cita bangsa Indonesia yang merupakan *rechtsidee* yaitu menciptakan negara yang mampu menciptakan keadilan sosial dengan berlandaskan nilai moral Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan melalui demokrasi gotong-royong bukan melalui demokrasi barat. Guna mewujudkan hal tersebut jelas dibutuhkan negara hukum Pancasila.

Menurut Padmo Wahyono negara hukum Pancasila adalah negara hukum yang berakar dari asas kekeluargaan yang dimana kepentingan sosial yang paling tama namun denga tetap menghargai dan mengakui serta melindungi hak kemanusiaan perorangan. Sejalan dengan pandangan Wahyono tersebut Muhammad Tahir Azhary menambahkan kembali asas kerukunan dalam pemikiran terkait negara hukum Pancasila yang berakar pada asas kekeluargaan. Sehingga kehidupan berbangsa dan bernegara akan tetap menjunjung tinggi nilai kebersamaan dan kekeluargaan yang mana hal itu membuat kehidupan berbangsa dan

[89] *Ibid*, hlm. 17.

bernegara menjadi satu keastuan yang tidak terpisahkan, sehingga dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara akan mampu terwujud upaya dalam mempertahankan persatuan bangsa dan kesatuan wilayah NKRI.[90]

Kemudian menurut Philipus M. Hadjon elemen-elemen dari negara hukum Pancasila terdiri dari:[91]

a. Keserasian hubungan antara rakyat dan negara yang berlandaskan pada kerukunan;
b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
d. Keseimbangan antar hak dan kewajiban.

Sehingga jelas bahwa negara hukum di Indonesia merupakan negara hukum Pancasila yang selain berlandaskan pada hukum juga berlandaskan pada norma tertinggi yaitu Pancasila. Termasuk didalamnya hukum pertanahan nasional yang seharusnya berlandaskan Pancasila yang bertujuan tidak lain mewujudkan hal-hal sebagaimana yang dinyatakan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Berkenaan dengan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Kaelan menyatakan bahwa:[92]

Nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia pada hakikatnya merupakan suatu sumber dari segala sumber hukum dalam negara Indonesia.Sebagai suatu sumber dari segala sumber hukum secara objektif merpakan suatu pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum, serta cita-cita moral yang luhr yang meliputi suasana kejiwaan, serta watak bangsa Indonesia.

Kemudian berkaitan dengan tujuan hukum, Sri Endah menyarakan bahwa:[93]

---

90 Sarja, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafamedia, Yogyakarta, 2016, hlm. 67-68.
91 *Ibid*, hlm. 68-69.
92 Kaelan, *op, cit*, hlm. 77.

Sekiranya yang dicita-citakan oleh hukum nasional adalah sistem hukum Pancasila, maka sepatutnyalah dikaji dan dikembangkan hukum yang mengandung nilai-nilai Pancasila artinya hukum yang berorientasi pada nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, hukum yang berorientasi pada nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, hukum yang berlandaskan pada nilai Persatuan, dan hukum yang dijiwai oleh nilai Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan dan nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Sejalan dengan pandangan dari Sri Endah di atas, Notonagoro menyatakan bahwa:[94]

> *"Tolok ukur filsafat praktis hukum nasional indonesia adalah Pancasila yang merupakan abstraksi dari nilai-nilai luhur masyarakat Indonesia yang didalamnya terkandung cita-cita bangsa yaitu masyarakat yang adil dan makmur baik secara materiil maupun spritual, dan kehidupan masyarakat Indonesia seutuhnya."*

Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa:[95]

> *"Pembangunan hukum merupakan upaya membangkitkan kembali nilai-nilai yang hidup di masyarakat, untuk kemudian dikaji secara mendalam sebagai bahan penyusunan hukum nasional, jelas merupakan kewajiban dunia akademik.Sungguh suatu hal yang sangat ironik apabila kebanyakan lulusan fakultas hukum lebih banyak memahami dan menguasai nilai-nilai hukum yang hidup dikalangan bangsanya sendiri.Terlebih lagi apabila dia merasa asing bahkan secara tidak sadar telah memusuhi bahkan membunuhnya."*

Lebih lanjut Barda Nawawi Arief menyatakan:[96]

---

93 Sri Endah Wahyuningsih, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia,* UNDIP, Semarang, 2013, hlm. 68.

94 *Ibid*, hlm. 69.

95 Barda Nawari Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum,* Universitas Diponegoro, Semarang, 1984, hlm. 125.

96 Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum,* Universitas Diponegoro, Semarang, 2013, hlm. 32.

Bahwa pembaharuan hukum pada hakikatnya merupakan upaya reorientasi dan reevaluasi dari nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofik, sosio-kultur yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan-muatan normatif dan substantif hukum yang dicita-citakan.

Barda Nawawi Arief menyatakan:[97]

"Sistem hukum nasional di samping hendaknya dapat menunjang pembangunan nasional dan kebutuhan pergaulan internasional, juga harus bersumber dan tidak mengabaikan nilai-nilai dan aspirasi yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat, nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat itu dapat bersumber atau digali dari nilai-nilai hukum adat atau nilai-nilai hukum agama."

Adapun tujuan dari hukum agraria nasional adalah:[98]

1) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusun Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2) Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan.
3) Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya

b. Tujuan Hukum Menurut Islam

Tujuan hukum menurut Islam pada dasarnya diatur dalam prinsip *maqsid al-Syariah*, pada prisnsip *maqsid al-Syariah* dijelaskan bahwa hukum harus mampu melindungi lima hal, adapun lima hal tersebut adalah:[99]

1) Agama;

---

97 Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hlm. 117.

98 Widhi Handoko, Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif, Thafa Media, Jogjakarta, 2014, hlm. 37.

99 *Ibid*, hlm. 48.

2) Akal;
3) Jiwa;
4) Harta benda;
5) Keturunan.

Kemudian mewujudkan keadilan, keadilan menurut Islam dalam hal ini adalah mempersamakan sesuatu dengan hal yang lainnya baik secara nilai maupun secara ukuran sehingga tidak berat sebelah atau berpihak anatara satu dengan yang lainnya. Selanjutnya adil juga memiliki makna berpihak kepada kebenaran.[100]

Pada dasrnya Allah SWT disebut sebagai "Yang Maha Adil dan Bijaksana terhadap hamba-Nya, artinya bahwa segala perbuatan manusia tidak akan mempengaruhi keadilan Allah SWT, baik dan buruknya perbuatan manusia justru akan menerima balannya sendiri-sendiri. Hal ini dapat terlihat dalam Quran Surat 41 Ayat 46 yang menyatakan bahwa "barangsiapa yang mengerjakan amal yang saleh maka pahalanya untuk dirinya dan barang siapa yang mengerjakan perbuatan jahat, maka dosanya untuk dirinya sendiri, dan tidak sekali-kali Rabb-mu menganiaya hamba-hamba-Nya".[101]Sementara itu *Jumhur Ulama* sepakat menyatakan bahwa seluruh sahabat Nabi SAW adalah adil dan tidak perlu dibahas keadilan para sahabat Nabi SAW yang dapat dilihat dalam periwayatan Hadist.[102]

Berdasarkan berbagai macam penjelasan yang ada di atas terlihat jelas bahwasannya terjadi suatu keterkaitan erat antara tujuan hukum menurut Islam, tujuan hukum pertanahan, dan tujuan hukum dalam konteks tujuan negara sebagaimana yang tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI 1945.

---

[100] *Ibid*, hlm. 51.
[101] Tohaputra Ahmad, *Al-Qur'an Dan Terjemahannya,* CV. As Syifa, Semarang, 2000, hlm. 185.
[102] *Ibid*, hlm. 1072

keterkaitan tesebut yaitu keterkaitan dalam hal kesemaan dalam adanya amanat baik pada tujuan hukum menurut Islam, menurut hukum pertanahan, dan hukum nasional bahwa nilai agama dan kemnusiaan serta kedilan perlu diserap dalam politik hukum nasional, dengan kata lain bahwa politik hukum nasional perlu bertumpu pada Pancasila yang merupakan kristalisasi dari amanat-amanat tersebut yang lahir dari budaya dan nilai-nilai masyarakat secara dinamis. Termasuk dalam hal ini ialah politik hukum dan kebijakan hukum terkait pengadaan tanah serta ganti rugi tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

2. Formulasi Hukum Terkait Pelaskanaan Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Pada Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Berorientasi Pada Pancasila

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat jelas bahwasannya tujuan dari berhukum adalah hendak melindungi hak-hak asasi segenap bangsa Indonesia serta hendak menjamin terselenggaranya hukum yang berkeadilan melalui demokratisasi negara Indonesia. Hal tersebut kemudian diwujudkan salah satunya melalui politik hukum terkait pengadaan tanah serta ganti rugi pada pembangunan guna kepentingan umum.

a. Dampak Secara Psikologis

Berdasarkan penelitian yang didapatkan, terlihat jelas bahwasannya masyarakat secara psikologis tidak ingin hidup terpisah-pisah antar komunitas masyarakat yang telah hidup bersama dalam waktu yang sangat lama.

Sehingga dengan adanya pembebasan lahan guna pembangunan untuk kepentingan umum mengakibatkan masyarakat suatu wilayah harus pindah dan hidup di lingkungan baru dengan komunitas komunitas baru yang dimana nilai kekeluargaan layaknya pada masyarakat paguyuban harus berganti menjadi kehidupan masyarakat yang patembayan atau masyarakat perkotaan dimana niai

yang ada sebagian besar nilai individual akibat tidak mengenalnya santar masyarakat secara mendalam.

Sementara itu adanya ketidakjelasan batasan waktu pelunasan ganti kerugian dalam pengadaan tanah pada pembangunan guna kepentingan umum secara psikologis juga berdampak negatif, hal itu dikarenakan masyarakat yang merasa tanahnya terkena ganti rugi sebagian besar secara emosional merasa bahwa tidak adanya kepastian pembayaran ganti rugi merupakan hal yang tidak adil.

Hal ini terlihat pada dampak pengerjaan jalan tol di Desa Sidogemah yang mana masyarakat belum seluruhnya menerima ganti rugi harus menanggung kebisingan serta pencemaran debu pembongkaran beberapa bangunan dan pengerjaan beberapa sarana serta pra-sarana dari pihak kontraktor. Hal ini jelas secara psikologi mengakibatkan perasaan tidak percaya terhadap pemerintah karena merasa pemerintah selama ini hanya mempertimbangkan kepentingan negara semata tanpa melihat kepentingan publik dan privat dari masyarakat akan tanah.[103]

b. Dampak Secara Ekonomi

Selain dampak psikologis, adanya pembebasan lahan dalam pengadaan tanah guna pembanguan untuk kepentingan umum juga berdampak pada ekonomi masyarakat terdampak. Dengan berpindahnya tempat tinggal akibat adanya pembesan lahan, maka masytarakat yang semua telah mampu secara mapan meiliki usaha di suatu tempat harus mencari kembali seumber pendapatan baru di tempat baru yang mana belum tentu usaha miliknya mampu berkembang layaknya di tempat asalnya yang

[103] Asror, Wawancara Pribadi Dengan Masyarakat Desa Sidogemah, Wawancara Dilakukan Pada 12 Februari 2020.

terkena pembebasan lahan akibat pembangunan untuk kepentingan umum.

c. Dampak Terkait Penataan Ruang Pemukiman

Adanya perpindahan masal masyarakat terdampak dari adanya pembebasan lahan akibat pembangunan untuk kepentingan umum pada perkembangannya akan mengakibatkan perpindahan masyarakat secara besar-besaran, hal ini mengakibatkan adanya pembukaan lahan-lahan baru untuk pemukiman masyarakat tersebut. Keadaan demikian mengakibatkan persoalan pemekaran pemukiman yang bisa jadi akan mengakibatkan persoalan disorientasi zonasi peruntukan kawasan dalam tata ruang wilayah yang ada di perkotaan maupun di pedesaan. Hal demikian dapat mengancam ketersediaan ruang hijau dan kawasan pangan lestari. Hal ini dapat terlihat pada wilayah Manggian, Genuk, Kota Semarang. Manggian adalah suatu kawasan yang memiliki ruang hijau cukup luas, namun dengan adanya pembebasan lahan di Desa Sidogemah maka masyarakat dengan jumlah jukup besar berpindah dan bermukim serta mendirikan perumahan di wilayah Manggian tersebut. Hal ini dikhawatirkan akan mengurangi kawasan resapan di wilayah Karang Roto.[104]

d. Dampak Perpindahan Pemukiman Secara Terpaksa

Berdasarkan pembahasan di atas maka terlihat jelas bahwa persoalan psikologi serta ekonomi masyarakat menunjukan bahwa masyarakat secara sosiologis terpaksa harus berpindah ke wilayah lain, hal ini akan mengakibatkan pelaksanaan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan Perpres No. 158 Tahun 2015 tidak mampu mewujudkan keadilan.

[104] Andi, Wawancara Dengan Masyarakat Manggian, Wawancara Dilakukan Pada 20 April 2020.

Pada perkembangannya setiap proyek besar yang melakukan perubahan besar terhadap pola penggunaan tanah, air, dan sumber daya alam lainnya dapat mengakibatkan dampak besar yang mampu merugikan masyarakat dalam hal pemberdayaan sumber daya ekonomi, ekologis, serta penggunaan sarana dan pra-sarana umum yang mampu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh kehidupan golongan masyarakat di Indonesia.

Adapun selain dampak-dampak sebagaimana telah penulis jelaskan di atas, terdapat dampak lain dalam hal pengadaan tanah guna pembangnan untuk kepentingan umum menurut Michael M. Cernea yaitu:[105]

1) Adanya sengketa terkait kepemilikan lahan yang mana pada perkembangannya sering kali pejabat administrasi setempat seperti Camat dan Lurah kerap kali menyerahkan dokumen kepemilikan lahan yang tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan, hal ini akibat di wilayah Desa masyarakat marjinal sering kali menjadi bahan diskriminasi para tokoh dan perangkat pemerintah yang ada;
2) Hilangnya akses masyarakat dalam memanfaatkan lingkungan yang sehat dan layak serta kekayaan Sumber Daya Alam yang ada di dalamnya;
3) Menurunya kualitas lingkungan akibat pengalihan fungsi tanah karena adanya pengadaan tanag guna pembangunan untuk kepentingan umum telah mengakibatkan rusaknya kawasan hijau dan pangan lestari, hal ini jelas akan mengakibatkan akses masyarakat untuk dapat hidup sehat akan terkesampingkan;

[105] Michael M. Carnea, *Involuntary Resettlement in Development Projects,* World Bank, Washington DC, 1990, hlm. 5.

4) Adanya peralihan fungsi lahan menadi suatu fasilitas umum seperti jalan tol akan mengakibatkan dampak pada luas dan funsi lahan sekitarnya yang merupakan pemukiman masyarakat.

Hal ini menunjukan bahwa hukum tidak berada di ruang hampa dan selelu berkaitan dengan kepentingan-kepentingan yang ada di masyarakat yang dinamis. Pandangan ini sejalan dengan pendapat dari Talcot Parson.

Parsons menyatakan bahwa dalam sudut pandang sosiologi masyarakat dipandang hidup dalam rangkaian satu kesatuan sistem yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berhubungan satu sama lain. Pandangan Parson tersebut dikembangkan dari model perkembangan sistem organisasi yang terdapat dalam biologi dimana teori tersebut berdasar pada asumsi bahwa semua elemen harus berfungsi agar masyarakat dapat menjalankan fungsinya dengan baik.[106]

Sebagai suatu sistem, teori tersebut menempatkan hukum sebagai salah satu sub sistem dalam sistem sosial yang lebih besar. Di samping hukum, terdapat sub sistem lain yang memiliki logika dan fungsi yang berbeda-beda. Sub-sub sistem yang dimaksud adalah budaya, politik, dan ekonomi. Budaya membahas mengenai dengan nilai-nilai yang dianggap luhur dan mulia, dan oleh karena itu mesti dipertahankan. Sub sistem ini berfungsi mempertahankan pola-pola ideal dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada aturan-aturan sebagai aturan main bersama *(rule of the game)*. Fungsi utama sub sistem ini mengkoordinir dan mengontrol segala penyimpangan agar sesuai dengan aturan main.Politik bersangkut paut dengan kekuasaan dan kewenangan.Tugasnya adalah pendayagunaan kekuasaan dan kewenangan untuk mencapai tujuan.Sedangkan

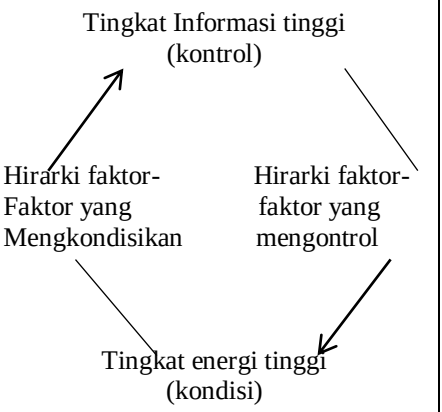
[106] Bernard Raho, SVD, *Teori Sosiologi Modern*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2007, hlm.48.

ekonomi menunjuk pada sumber daya materiil yang dibutuhkan menopang sistem. Tugas sub sistem ekonomi adalah menjalankan fungsi adaptasi berupa kemampuan menguasai sarana-sarana dan fasilitas untuk kebutuhan sistem.[107]

Empat sub sistem itu, selain sebagai realitas yang melekat pada masyarakat, juga serentak merupakan tantangan yang harus dihadapi tiap unit kehidupan sosial. Hidup matinya sebuah masyarakat ditentukan oleh berfungsi tidaknya tiap sub sistem sesuai tugas masing-masing. Untuk menjamin itu, hukumlah yang ditugaskan menata keserasian dan gerak sinergis dari tiga sub sistem yang lain itu.Inilah yang disebut fungsi integrasi dari hukum dalam Teori Parsons.[108]Adapun skema konfigurasi sub-sub sistem berdasarkan Teori Sibernetika Parsons di atas dapat digambarkan sebagai berikut:[109]

[107] Bernard L. Tanya, dkk. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 152.
[108] *Loc.Cit.*
[109] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum Cetakan Ketujuh 2012*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 135.

Bagan I
Konfigurasi Sub-Sub Sistem Berdasarkan Teori Sibernetik Parsons

Sub-Sub Sistem	Fungsi – Fungsi Primer	Arus- Arus Informasi
Budaya Sosial Politik Ekonomi	Mempertahankan Pola Integrasi Mengejar Tujuan Adaptasi	

Sumber : Satjipto Rahardjo dalam Ilmu Hukum Cetakan Ketujuh 2012

Keadaan demikian mengakibatkan kebijakan terkait pengadaan tanah serta ganti rugi guna pembangunan untuk kepentingan umum tidak sesuai dengan amanat dari Pancasila. Sehingga kebijakan pengadaan tanah serta ganti rugi guna pembangunan kepentingan umum harus mampu kembali mewujudkan amanat Pancasila yang tidak lain adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam hal pelaksanaan pengadaan tanah serta ganti rugi guna pembangunan kepentingan umum, adapun cara mewujudkan hal tersebut ialah dengan:

1) Melindungi kehidupan dan kesejahteraan masyarakat yang terdampak baik dari segi ekonomi, psikologis, lingukungan maupun fasilitas penunjang kepentingan peribadatan;

2) Melakukan pendampingan dan pengarahan serta pengembangan kepada masyarakat untuk mampu kembali mandiri secara potensi ekonomi, sosial dan budaya di tempat pemukiman baru pasca terjadinya perpindahan penduduk akibat adanya pengadaan tanah guna pembngunn untuk kepentingan umum; dan
3) Membuat suartu master plan atau rencana induk terkait pengembangan konsep pembangunan baik dari aspek pembangunan nasional mapun menejemen dampak dari pembangunan serta perencanaan anggaran yang menjadi satu kesatuan dengan rencana induk pembangunan tersebut.

Pendapat penulis tersebut sejalan dengan pandangan dari Michael M. Cernea yang menyatakan bahwa keadilan dalam pelaksanaan pemukiman kembali akibat adanya pembebasan lahan dalam hal pengadaan lahan guna pembangunan untuk kepentingan umum ialah melalui langah-langkah kongkret yang antara lain yaitu:[110]

1) Melindungi kehidupan dan kesejahteraan mereka yang dipindahkan;
2) Mengurangi dan mengatasi kerugian potensi ekonomi yang diderita kelompok yang terkena dampak dan ekonomi daerah serta wilayah;
3) Membantu mengembangkan potensi ekonomi, sosial dan budaya kelompok masyarakat yang terkena dampak.

Sehingga dengan langkah-langkah konkret tersebut diharapkan mampu terwujud keadilan khususnya keadilan dalam konteks negara hukum Pancasila yang mengamanatkan

[110] Michael M. Carnea, *Involuntary Resettlement in Development Projects,* World Bank, Washington DC, 1990, hlm. 5-10.

terbentuknya keserasian hubungan antara rakyat dan negara yang berlandaskan pada kerukunan, hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir dan keseimbangan antar hak dan kewajiban dalam kebijakan ganti rugi pada pengadaan tanah guna pembangunan nuntuk kepentingan umum.

Sehingga pelaksanaan dari ganti rugi pada pengadaan tanah guna pembangunan nuntuk kepentingan umum tidak hanya berpijak pada kepentingan negara namun juga berpijak pada kepentingan masyarakat yang terdiri dari:

1) Kepentingan Beragama;
2) Kepentingan Pendidikan;
3) Kepentingan Kesehatan;
4) Kepentingan Psikologis;
5) Kepentingan Ekonomi; dan
6) Kepentingan Keseimbangan Ekologis dan Lingkungan.

D. Rekonstruksi Hukum Pada Pelaksanaan Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Pada Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Berbasis Nilai Keadilan

Sebelum membahasa terkait rekonstruksi hukum pada pelaksanaan pengadaan tanah serta ganti rugi pada pembangunan untuk kepentingan umum yang berbasis nilai keadilan maka perlu dipahami terlebih dahuku terkait unsur-unsur terkait pelaksanaan hukum.

Terkait hal tersebut Chambliss dan Seidman menyatakan bahwa tindakan apa pun yang akan diambil oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi dan politik dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial selalu ikut bekerja

dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya.Akhirnya peran yang dijalankan oleh lembaga dan pranata hukum itu merupakan hasil dari bekerjanya berbagai macam faktor.[111]

Pada perkembangannya pembangunan yang kerap kali mengakibatkan perpindahan penduduk dalam skala besar memerlukan perencanaan terkait pembangnan konsep perkotaan yang matang. Termasuk dalam hal kawasan tempat pindahnya masyarakat yang terkena dampak perluasan kota dan pembangunan yang sering kali mengubah fungsi tanah terutama hak tanah dari hak privat mejadi tanah yang digunakan untuk pembangunan ruang-ruang publik. Maka dari itulah maka pembinaa, pendampingan serta peran serta pemerintah dalam menjamin kesejahteraan masyarakat pasca pindah dam memulai kehidupan baru di temapat pemukiman baru dengan adanya perkembangan potensi ekonomi dan sosial-budaya mampu terwujud secara merata. Guna mewujudkan hal tersebut maka perlu dilakukan beberapa hal secara sosiologis yaitu:

No	Jenis Dampak	Lengkah Penanggulangan
1	Kehilangan lahan, pendapatan, dan mata pencaharian.	Ganti rugi yang sesuai dengan harga penggantian, atau penggantian bagi pendapatandan mata pencarian yang hilang. Penggantian pendapatan dan biaya pemindahan selama waktu pembangunan kembali serta langkah pemulihan pendapatan bagi yang

[111] William J. Chambliss dan Robert B. Seidman dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, UNDIP Press, Semarang, 2011, hlm. 10.

		kehilangan mata pencarian.
2	Kehilangan perumahan dan hak memanfaatkan fasilitas umum.	Ganti rugi bagi perumahan dan fasilitas umum yang hilang sesuai harga yang berlaku di masyarakat dan sesuai dengan kerugian biaya pembangunan rumah yang telah dikeluarkan.
3	Kerugian secara psikologis.	Melakukan relokasi termasuk pembangunan kawasan relokasi, dan menjamin terwujudnya perbaikan taraf hidup masyarakat terdampak setelah dilakukannya relokasi.
4	Kerugian usaha.	Ganti rugi sesuai dengan kergian usaha akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.

Guna mewujudkan hal tersebut maka perlu dilakukan beberapa rekonstruksi pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 serta Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020, adapun ketentuan-ketentuan yang dimaksudkan ialah:

Ketentuan Hukum	Sebelum Direkonstruksi	Kelemahan Sebelum Direkonstruksi	Setelah Direkonstrusi
Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012	(1) Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 merupakannilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umumsebagaimana dimaksud dalam Pasal 26. (2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan	Pada pasal ini besaran ganti tanah didasari atas harga tanah pada saat dilakukan penentuan lokasi. Sementara sering terjadi dimana ganti rugi tidak langsung dilakukan setelah adanya penetuan lokasi, hal ini jelas tidak adil mengingat adanya pihak yang menerima ganti rugi jauh setelah penentuan lokasi	(1) Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 merupakannilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umumsebagaimana dimaksud dalam Pasal 26. (2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga

	hasilpenilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1)disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara. (3) Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah menetapan Ganti Kerugian.	dilakukan sementara harga tanah tidak lagi sesuai dengan harga ketika penentuan lokasi dilakukan. Maka perlu ditambahkan batasan waktu pelunasan ganti rugi terhadap masyarakat yang mana tanahnya terkena pengadaan pembangunan fasilitas kepentingan umum.	Pertanahan dengan berita acara. (3) Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah menetapan Ganti Kerugian. (4) Pemerintah berkewajiban melunasi ganti rugi tanah yang terkena pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum, selambat-lambatnya enam bulan setelah dilakukannya penentuan lokasi.

Pasal 121 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015	Penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi yang memerlukan tanah menggunakan penilaian jasa penilai.	Dalam ketentuan ini keterlibatan masyarakat dalam menentukan harga ganti rugi sangat tidak jelas dan hal ini jelas juga bertentangan degan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, maka dalam ketentuan ini perlu ditegaskan pula adanya pertimbangan akan hasil musyawarah dengan masyarakat.	Penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi yang memerlukan tanah menggunakan penilaian jasa penilai dengan juga mempertimbangkan hasil musyawarah dengan masyarakat terdampak.
Pasal 11 ayat (3) Peraturan Presiden	(3) Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana	Pemaknaan informasi lainnya yang dianggap perlu	(3) Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana

Nomor 148 Tahun 2015	dimaksud pada ayat (1) memuat informasi mengenai: (a) Maksud dan tujuan rencana pembangunan; (b) Letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan; (c) Tahapan rencana pengadaan tanah; (d) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah; (e) Perkiraan jangka	dalam hal ini tidak memiliki kejelasan selai itu informasi tata cara perhitungan ganti rugi dan informasi besaran ganti rugi yang telah disepakati jga tidak dituangkan dalam ketentuan ini, sehingga perlu dibahas terkait informasi tata cara perihitungan ganti rugi dan juga besaran yang disetujui oleh pemerintah.	dimaksud pada ayat (1) memuat informasi mengenai: a) Maksud dan tujuan rencana pembangunan; b) Letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan; c) Tahapan rencana pengadaan tanah; d) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah; e) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;

	waktu pelaksanaan pembangunan; dan (f) Informasi lainnya yang dianggap perlu.		f) Informasi tata cara perihitungan besaran ganti rugi; dan g) Besaran ganti rugi yang ditentukan oleh pemerintah secara keseluruhan.
Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020	(1) Pendanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dilaksanakan oleh Menteri. (2) Pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara teknis dilaksanakan oleh satuan	Dalam ketentuan ini keterlibatan masyarakat dalam menentukan harga ganti rugi sangat tidak jelas dan hal ini jelas juga bertentangan degan Pasal 37 Undang-	Penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Instansi yang memerlukan tanah menggunakan penilaian jasa penilai dengan juga mempertimbangkan hasil musyawarah dengan masyarakat terdampak.

	kerja di lingkungan Kementerian Keuangan yang melaksanakan tugas dan fungsi manajemen aset negara dengan menerapkan pengelolaan keuangan badan layanan umum. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pendanaan oleh Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan pelaksanaan tugas dan fungsi oleh satuan kerja di lingkungan Kementerian Keuangan	Undang Nomor 2 Tahun 2012, maka dalam ketentuan ini perlu ditegaskan pula adanya pertimbangan akan hasil musyawarah dengan masyarakat. Sehingga Pasal 7 perlu ditambahkan Ayat 4 yang menegaskan keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pembiayaan ganti rugi tanah guna pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.	

	sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.		
Pasal 14 Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020	(1) Terhadap pelaksanaan Pendanaan untuk pembayaran Ganti Kerugian Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal t huruf b, Menteri/Kepala harus terlebih dahulu mendapatkan hasil validasi dari Pelaksana Pengadaan Tanah. (2) Menteri/Kepala menyampaikan surat	Pemaknaan informasi lainnya yang dianggap perlu dalam hal ini tidak memiliki kejelasan selai itu informasi tata cara perhitungan ganti rugi dan informasi besaran ganti rugi yang telah disepakati juga tidak dituangkan dalam ketentuan ini, sehingga perlu dibahas terkait informasi tata cara	Pasal 14A Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020: Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada Pasal 14 memuat informasi mengenai: a) Maksud dan tujuan rencana pembangunan; b) Letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan; c) Tahapan rencana pengadaan tanah; d) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah; e) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; f) Informasi tata cara

	permohonan pelaksanaan Pendanaan untuk pembayaran Ganti Kerugian Pengadaan Tanah kepada Menteri berdasarkan hasil validasi dari Pelaksana Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1). (3) Surat permohonan pelaksanaan Pendanaan untuk pembayaran Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilengkapi dengan	perihitungan ganti rugi dan juga besaran yang disetujui oleh pemerintah. Sehingga perlu ditambahkan Pasal 14A yang mengatur terkait informasi tata cara perhitungan anggaran gantirugi yang ada secara transparan.	perihitungan besaran ganti rugi; dan g) Besaran ganti rugi yang ditentukan oleh pemerintah secara keseluruhan.

	dokumen: a. fotokopi dokumen identitas Pihak yang Berhak yang telah dilegalisasi oleh Kepala Kantor Pertanahan; b. fotokopi bukti kepemilikan objek Pengadaan Tanah yang telah dilegalisasi oleh Kepala Kantor Pertanahan; c. fotokopi laporan hasil penilaian oleh Penilai Pertanahan yang telah dilegalisasi oleh Pejabat Pembuat Komitmen; d. fotokopi surat validasi yang dilegalisasi oleh		

	Kepala Kantor Pertanahan; dan e. surat pernyataan tanggung jawab mutlak dari Pejabat Pembuat Komitmen Pengadaan Tanah pada kementerian/lembaga atau BUMN yang memuat: 1. kebenaran pembayaran Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak; dan 2. bertanggung jawab sepenuhnya atas pembayaran Ganti Kerugian dan pernyataan		

	kesediaan menyetorkan uang Ganti Kerugian apabila terdapat kesalahan pembayaran dan/ atau kelebihan pembayaran. (4) Selain penyampaian dokumen permohonan pembayaran dana Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), dokumen dimaksud dapat juga disampaikan dalam bentuk dokumen elektronik.		

	(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyampaian permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan kelengkapan dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.		

DAFTAR PUSTAKA

A. Kitab Suci Al-Quran

Ahmad, Tohaputra, 2000, *Al-Qur'an Dan Terjemahannya,* CV. As Syifa, *Semarang*

B. Buku

A. Garner, Bryan, 2009, *Black's Law Dictionary, Ninth Edition*, West, St. paul

Abdulrrahman, 1994, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*,Citra Aditya Bakti,Bandung

Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, 2006,*Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, JakartaSekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI

Darus Badrulzaman, Mariam, 1983, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung

Dirdjosisworo, Soedjono, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada,Jakarta

Endah Wahyuningsih, Sri, 2013, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia,* UNDIP, Semarang

Fuady, Munir, 1999, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktik*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung

Hans Kelsen, 2009,*Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta

Handoko, Widhi, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Jogjakarta

Kadir Muhammad, 2004, Abdul, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung

Kelsen, Hans, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta

L. Tanya, Bernard, dkk., 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta

Lexi J. Moleong, 2007, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung

M. Carnea, Michael, 1990, *Involuntary Resettlement in Development Projects,* World Bank, Washington DC

Mahfud M. D, Moh.., 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta

Mahmud Marzuki, Peter, 2008,*Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta

Marsoem, Soedjarwo, Adi, Wahyono, dan G. Manopo, Pieter, 2015, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah,* Rnebook, Jakarta

Mansyur, Ali, 2010, *" Pranata Hukum dan Penegakannya di Indonesia",* Universitas Islam Sultan Agung, Semarang

Nawari Arief, Barda, 1984, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum,* Universitas Diponegoro, Semarang

_____, 2013, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum,* UniversitasDiponegoro, Semarang

Nawiasky, Hans, 1948, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe, Cetakan 2,*Benziger,Einseideln / Zurich / Koln

Panitia Buku 20 Tahun Indonesia Merdeka Jilid V, Jakarta, (Tanpa Tahun)

Rahardjo, Satjipto, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta

_____,2012, *Ilmu Hukum,* PT. Citra Aditya Bakti, Bandung

Raho, Bernard, SVD,2007, *Teori Sosiologi Modern*, Prestasi Pustaka, Jakarta

S. Hutagalung, Arie, 2001, *Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993*, Diklat DDN, Jakarta

S.W. Sumardjono, Maria, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi¸Sosial dan Budaya,* Kompas, Jakarta

Sarja, 2016, *Negara Hukum Teori Dan Praktek,* Thafamedia, Yogyakarta

Sitorus, Oloan dan Limbong, Dayat, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*,Yogyakarta

Sitorus, O., C. Sitepu, dan Sauni, H., 1995, *Pelepasanatau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*,Dasa Media Utama, Jakarta

Soekanto,Soerjonodan SitiMamudji**,** 1985, Penelitian Hukum Normatif, Rajawali Jakarta, Press,

Soedjono Dirdjosisworo,2008,*Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada,Jakarta

Sutedi, Adrian, 2008,*Implementasi Prinsip Kpentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan,* Sinar Grafika, Jakarta

Utsman, Sabian, 2007, *Anatomi Konflik dan Solidaritas Masyarakat Nelayan,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Zaman, Nurus, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah, Amtara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia,* Refika Aditama, Bandung

C. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria

Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Guna Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomer 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Peraturan Presiden Nomer 56 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomer 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Peraturan Presiden Nomer 2 Tahun 2015 Tentang Rncana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019

D. Artikel Lainnya

https://properti.kompas.com/read/2016/03/23/191811421/Inilah.Pemenang.Lelang.Jalan.Tol.Batang-Semarang, diunduh pada 23 Maret 2019

The Globe Journal, *Undang-Undang Pengadaan Tanah Bara Efektif 2012,*27 Desember 2012, diunduh pada tanggal 4 Mei 2019

Roosdiono & Partners, *Undang-Undang Pertanahan Yang Baru,* diunduh pada tanggal 2 Mei 2019

http://nasional.kompas.com/, Diakses pada 12 Mei 2020

Muhammad Paurindra Ekasetya, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi* Pembangunan *Untuk Kepentingan Umum, (Studi Analisis Pada Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes*), (Semarang: UNNES, 2015)

World Bank, *Case Study Land Readjustment In Japan,* Diunduh melalui worldbank.org pada 21 April 2020

E. Ketetapan Pengadilan

Berita Acara Penyimpanan Uang, Nomor: 03/PDT.CONS/2017/PN/SMG

F. Hasil Wawancara

Asror, *Wawancara Pribadi Terkait Ganti Rugi Tanah Pembangunan Jalan* Tol *Semarang-Demak,* Wawancara Pribadi dengan anggota masyarakat terdampak pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Wilayah Desa Sidogemah Pada 12 Februari 2020

Andi, *Wawancara Pribadi Terkait Ganti Rugi Tanah Pembangunan Jalan* Tol *Semarang-Demak,* Wawancara Pribadi dengan anggota masyarakat terdampak pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Wilayah Desa Sidogemah Pada 10 Juni 2020

Fatir, *Pelaksanaan Ganti Kerugian Pada Pengadaan Jalan Tol Semarang-Batang,* Wawancara Pribadi dengan Tim

Badan Pertanahan Nasional Jawa Tengah Pada 12 April 2019

Khanafi, *Wawancara Pribadi Terkait Ganti Rugi Tanah Pembangunan Jalan* Tol *Semarang-Demak*, Wawancara Pribadi dengan Kepala Desa Sidogemah Pada 10 Juni 2020

Suhud, *Wawancara Pribadi Terkait Ganti Rugi Tanah Pembangunan Jalan* Tol *Semarang-Demak*, Wawancara Pribadi dengan Sekertaris Desa Sidogemah Pada 10 Juni 2020

Syamsuri, *Wawancara Pribadi Terkait Ganti Rugi Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak*, Wawancara Pribadi dengan anggota masyarakat terdampak pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Wilayah Desa Sidogemah Pada 10 Juni 2020

Zailani Abdi, *Persoalan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang*, Wawancara dengan Humas Waskita Tol Road Jawa Tengah Pada 12 April 2019

PROFIL PENULIS

Nama: Dr. H. Noor Rohmat, S.H, M.Kn
Tempat & Tanggal Lahir: Demak, 15 Oktober 1981
Agama: Islam
Alamat: Jln. Percetakaan Negara VIII/18A, Rawasari, Cempaka Putih, Jakarta Pusat
No. HP: 08111732929

Riwayat Pendidikan

Lulus Tahun 1993: MI Matholiul Falah Demak
Lulus Tahun 1996: MTS RAUM Demak
Lulus Tahun 1999: MA RAUM Demak
Lulus Tahun 2013: Universitas Bung Karno Jakarta Fakultas Hukum (SH.)
Lulus Tahun 2016: Universitas Diponegoro Semarang Program Pendidikan Magister Kenotariatan (S2 Notaris)
Lulus Tahun 2021: Universitas Sultan Agung Semarang Program Doktor Ilmu Hukum

Riwayat/Pengalaman Kerja

Tahun 2002: Wiraswasta
Tahun 2008: Pengusaha Salma Tour Travel Umroh Dan Haji Plus
Tahun 2010: Menjabat Sebagai Staff Legal Perusahaan Swasta
Tahun 2013: Menjabat Sebagai Karyawan Notaris
Tahun 2018: Menjabat Notaris Dan PPAT Sampai Sekarang
Tahun 2020: Menjabat Dewan Pengawas YLBH Garuda Kencana Indonesia

Sertifkasi

1. Sertifikat dengan tema Permasalahan-Permasalahan Notaris Dalam Praktek dan Solusinya
2. Sertifikat tentang Diskusi Publik Notaris dan Perbankan Syariah
3. Sertifikat dengan tema Menyongsong Ujian Kompentensi Notaris dan Calon Notaris, dan Kupas Tuntas Peraturan Pemerintahan Nomor 34 tahun 2016 Tentang Pajak Penghasilan dan Pengalihan Hak Atas Tanah Dan/Atau Bangunan Dan Perjanjian Pengikat Jual Beli Atas Tanah Dan/Atau Bangunan Beserta Perubahannya
4. Sertifikat tentang Diskusi Hukum Peraturan Pemerintah No.28/2019 Tentang Jenis dan Taris Atas PNBP, dan BHP dan Tata Cara Penunjukan Wali
5. Sertifikat dengan tema PPAT Implementasi Kebijakan Hukum Petanahan Dalam Menyelesaikan Permasalahan-Permasalahan Agraria Di Indonesia, Dan Tema Notaris Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Lampu Merah oleh Majelis Kehormatan Notaris

DR.H. NOOR ROHMAT,SH.,M.Kn
BHINNEKA TUNGGAL IKA
NOTARIS & PPAT

REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH SERTA GANTI RUGI KEPEMILIKAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

Buku ini mengajak pembaca untuk memahami secara mendalam aspek-aspek krusial dalam pengadaan tanah dan ganti rugi kepemilikan tanah untuk kepentingan umum. Melalui penelusuran sejarah dalam hukum, bab pertama menyajikan gambaran mengenai peran tanah dan perkembangan regulasinya dalam konteks hukum. Bab kedua membahas hak-hak atas tanah dalam hukum pertanahan, memberikan landasan untuk pemahaman hak kepemilikan dan penggunaan tanah.

Pandangan terfokus pada bab ketiga, yang menyoroti pencabutan hak atas tanah dan regulasi yang terkait. Bab keempat dan kelima mengarah pada isu kontemporer, membahas pelaksanaan pengadaan tanah serta ganti rugi untuk pembangunan kepentingan umum saat ini. Melalui analisis mendalam, bab kelima juga mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dalam praktik pelaksanaan, memberikan wawasan yang kritis terhadap permasalahan eksisting.

Bab terakhir, yakni bab keenam, menjadi inti dari rekonstruksi kebijakan. Pembaca akan diajak untuk menjelajahi alternatif dan inovasi dalam merancang kebijakan pengadaan tanah dan ganti rugi yang lebih berbasis nilai keadilan. Dengan mempertimbangkan kelemahan-kelemahan sebelumnya, bab ini menawarkan solusi-solusi konstruktif untuk meningkatkan sistem yang ada, menjadikan nilai keadilan sebagai dasar utama dalam kebijakan pengadaan tanah.

Buku ini bukan hanya menjadi sumber rujukan bagi para akademisi dan praktisi hukum, tetapi juga membuka wawasan bagi pembaca umum yang ingin memahami kompleksitas hukum terkait tanah dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Serta Ganti Rugi Kepemilikan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Berbasis Nilai Keadilan menjadi panduan yang komprehensif, mendalam, dan relevan dalam merespons dinamika hukum dan kebijakan di bidang ini.

Penerbit K-Media
Bantul, Yogyakarta
kmediacorp
kmedia.cv@gmail.com
www.kmedia.co.id

ISBN 978-623-174-339-8